Bijlage kamerbrief plan van aanpak witwassen

Het voorkomen en bestrijden van witwassen is van groot belang voor de effectieve preventie en repressie van allerlei vormen van (ondermijnende) criminaliteit. Het verhullen van de criminele herkomst van opbrengsten van misdrijven stelt daders van deze misdrijven in staat om buiten het bereik van onder meer overheidsinstanties te blijven en ongestoord van het vergaarde vermogen te genieten. Ook kunnen deze illegale inkomsten worden gebruikt voor de financiering van dezelfde of nieuwe criminele activiteiten. Het opgebouwde vermogen biedt hen tevens de mogelijkheid om posities te verwerven in bonafide ondernemingen en in sommige gevallen het gezag van de overheid te ondermijnen. Bovendien wordt de integriteit van het financieel-economisch stelsel aangetast door mensen die criminele verdiensten proberen te verhullen. Het is daarom cruciaal dat de legale financiële kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken worden beschermd tegen gebruik voor criminele doeleinden. De verplichtingen om dit te voorkomen zijn neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze verplichtingen vloeien voort uit de internationale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF) en de Europese anti-witwasrichtlijn. Op die manier wordt bewerkstelligd dat in internationaal en Europees verband uniforme regels op dit terrein worden gehanteerd. Dat is noodzakelijk en wenselijk nu witwassen veelal grensoverschrijdende aspecten kent en dus een internationale en Europese aanpak vergt. Ook operationele partijen hebben veelvuldig contact en werken samen met Europese en mondiale partners op het terrein van de aanpak van witwassen.

Witwassen is al sinds 2001 een zelfstandig delict in het Wetboek van Strafrecht. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is of er redelijkerwijs een vermoeden zou moeten zijn dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf. Ook het verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp dat onmiddellijk afkomstig is uit enig eigen misdrijf is expliciet strafbaar gesteld. Dit betekent dat een strafrechtelijk onderzoek naar onderliggende misdrijven ook kan leiden tot opsporing en vervolging van witwassen en vice versa (follow the money). Voornoemde wijze van strafbaarstelling maakt het verder mogelijk dat het OM een verdachte kan vervolgen uitsluitend op een witwasverdenking en het OM niet hoeft te bewijzen door wie, wanneer en waar het onderliggende misdrijf concreet is begaan. Dit biedt voordelen om verdachten van witwassen strafrechtelijk aan te pakken. Overigens is ook in de richtlijn strafbaarstelling witwassen neergelegd dat het onderliggende misdrijf voor witwassen niet hoeft te zijn bewezen. Dat laatste zorgt ervoor dat de strafbaarstelling van witwassen binnen de EU nog meer wordt geharmoniseerd, hetgeen de operationele samenwerking bevordert.

Naast bovenstaand kader speelt andere nationale wet- en regelgeving een belangrijke rol bij het tegengaan van witwassen, hetgeen ook is onderkend in de National Risk Assessment en de beleidsmonitor witwassen. Dit zijn onder andere de Wet op het financieel toezicht, de Wet toezicht trustkantoren 2018, fiscale wetgeving waaronder de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en de Handelsregisterwet 2007. Ook de Wet op het notarisambt, de Advocatenwet, de Wet op het accountantsberoep en de Wet controle op rechtspersonen zijn in dit kader relevant.

Het voorkomen en bestrijden van witwassen bestaat uit een verscheidenheid aan maatregelen en wetgeving die tezamen moet zorgen voor een effectieve aanpak. Deze maatregelen grijpen in elkaar in en moeten als één pakket gezien worden. Dit begint aan de voorkant, waar het criminelen zo moeilijk mogelijk gemaakt moet worden om illegaal verkregen vermogen binnen het financiële stelsel te brengen. Een tweede belangrijke pijler vormt de controle door dienstverleners binnen het financiële stelsel en het toezicht daarop. Een goede vervulling van het cliëntenonderzoek en het monitoren van transacties door financiële instellingen is van wezenlijk belang voor het voorkomen van witwassen. Toezichthouders dragen hieraan bij door instellingen enerzijds te beoordelen op de naleving van hun wettelijke plicht en anderzijds door middel van informatie voor ondersteuning om compliant gedrag te bevorderen. Aan de achterkant is opsporing en vervolging van personen die

witwassen het slot op de deur. Criminaliteit mag niet lonen. Vooral het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit en het afpakken van crimineel verkregen vermogen vormen hierbij belangrijke onderdelen voor het kabinet. Aan de hand van deze drie pijlers wordt in dit plan ingegaan op de verschillende lopende en nieuwe maatregelen die wij nemen om witwassen nog beter aan te pakken. Bij die maatregelen is ook oog voor ondernemers en deze zo regelluw mogelijk te maken alsmede voor de benodigde financiële randvoorwaarden.

1. Verhogen barrières

1.1 Inleiding

Het moet criminelen zo moeilijk mogelijk gemaakt worden om het financiële stelsel te gebruiken voor witwassen of financieren van terrorisme. Daarom gaan wij aanvullende barrières opwerpen voor geconstateerde specifieke risico's. Deze maatregelen moeten aan de voorkant witwassen voorkomen en daarmee de inbreng van crimineel vermogen in het financieel stelsel beperken en criminele activiteiten bemoeilijken.

Wat wij willen bereiken:

- Meer transparantie over juridische entiteiten en constructies d.m.v. onder meer de UBO-registers vanaf 2020
- Verbod op contant geld vanaf € 3.000 euro voor handelaren vanaf 2021 en Europees inzetten op afschaffing van het 500 euro biljet
- Regulering van crypto-aanbieders vanaf 2020
- Aanscherping wettelijk kader BES-eilanden vanaf 2021
- Doorlopend nieuwe risico's in beeld en waar mogelijk aanpak hiervan voor de evaluatie door de FATF in 2021

1.2 Voorkomen misbruik juridische entiteiten en constructies

Criminelen kunnen juridische entiteiten en constructies gebruiken om illegaal verkregen vermogen te verhullen. Transparantie over de activiteiten van die entiteiten en constructies en degenen die daar achter zitten is daarom van groot belang. In dat verband is tevens van belang om entiteiten te weren die geen reële economische activiteiten verrichten, maar enkel voor het doorvoeren van financiële middelen bestemd zijn.

Openbaar UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten

Vanaf begin 2020 treedt het UBO-register in werking. Dit is een openbaar register waarin uiteindelijk belanghebbenden ('Ultimate Beneficial Owner' of 'UBO') van vennootschappen en andere juridische entiteiten worden geregistreerd. Dit register wordt onderdeel van het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Het register is een belangrijke maatregel om transparant te maken wie bij juridische entiteiten aan de touwtjes trekken. Het register kan daarbij in verschillende vormen een bijdrage leveren bij het voorkomen of opsporen van witwassen. Allereerst geeft het bevoegde autoriteiten, waaronder toezichthouders, opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie (OM) een betere informatiepositie. Daarnaast kan de informatie bijdragen aan het cliëntenonderzoek door poortwachters. Ten derde heeft het register een algemene preventieve werking tegen het opzetten en gebruiken van juridische entiteiten om vermogen te verhullen. De verplichting om de UBO te registreren gaat gelden voor een groot deel van de entiteiten in het handelsregister. Dit betreft onder meer BV's, NV's, stichtingen, verenigingen, coöperaties, CV's en VOF's. De verplichting geldt niet voor onder meer eenmanszaken, kerkgenootschappen en verenigingen van eigenaren.

Het UBO-register is een implementatie van Europese wetgeving, de zogenaamde (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn[1]. Alle EU-lidstaten zullen een dergelijk register gaan invoeren. De

[1] Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie

gegevens hierin worden in Europees verband gedeeld en de registers zullen op den duur aan elkaar gekoppeld worden. Deze koppeling is van belang voor de kwaliteit en effectiviteit van het register. Meldingsplichtige instellingen, zoals banken, verzekeraars, accountants en notarissen zijn verplicht de UBO('s) vast te stellen als onderdeel van het cliëntenonderzoek. Met de invoering van het UBO-register zullen zij ook verplicht worden verschillen tussen de door hen verzamelde UBO-gegevens en het register te melden bij de Kamer van Koophandel. Voor de bevoegde autoriteiten geldt ook een terugmeldverplichting, indien nodig en voor zover dit vereiste hun taken niet onnodig doorkruist. Dit is een belangrijk controlemechanisme voor de gegevens in het register.

Het wetsvoorstel voor het UBO-register is op 3 april 2019 bij de Tweede Kamer ingediend.[2] De implementatiedeadline is 10 januari 2020.

Openbaar UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies
Naast het UBO-register voor vennootschappen zullen wij ook een UBO-register voor trusts en soortgelijke constructies invoeren. Ook dit register implementeert de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn. De Europese richtlijn schrijft voor dat dit register per 10 maart 2020 gerealiseerd moet zijn.

Ook juridische constructies als trusts kunnen dienen om crimineel verkregen vermogen te verhullen. Het instellen van een trust heeft in de regel tot doel vermogen van de oprichter te laten beheren door een trustee en dit vermogen uit te keren aan aangewezen begunstigden. Evenals bij juridische entiteiten kan transparantie over de UBO's bijdragen aan het voorkomen dat deze constructies worden gebruikt voor onder meer witwassen.

Alle trusts en soortgelijke juridische constructies waarvan de beheerder woonachtig of gevestigd is in Nederland moeten de UBO's van de constructie gaan registreren. Elke lidstaat moet de nationale constructies aanwijzen die vergelijkbaar zijn aan een trust. Wij zullen in Nederland het fonds voor gemene rekening als soortgelijke constructie aanwijzen. Het fonds voor gemene rekening heeft vergelijkbare doelstellingen aan een trust en wordt ook op die wijze beheerd.

Op grond van de richtlijn moet het register toegankelijk zijn voor bevoegde autoriteiten en de FIU's, meldingsplichtige instellingen, een ieder met een legitiem belang en elke (rechts)persoon die met betrekking tot een trust of soortgelijke juridische constructie een zeggenschapsdeelneming heeft in een buiten de EU opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit. De richtlijn maakt het ook mogelijk om een ruimere toegang tot de in het register bijgehouden informatie toe te staan. Wij vinden transparantie over dergelijke constructies van dusdanig belang dat wij in Nederland kiezen voor algehele openbaarheid analoog aan het register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten.

Het Nederlandse rechtsstelsel kent de trust niet en (beheerders van) trusts worden in Nederland niet geregistreerd. Dit betekent dat de invoering van het register niet alleen de registratie van UBO's introduceert, maar ook de registratie van de trust zelf. Op dit moment vindt besluitvorming plaats over de beheerder van het register. Tegelijkertijd is de wetgeving voor de registratieplicht in voorbereiding. Wij verwachten het wetsvoorstel na de zomer te consulteren.

Deponeren balans en staat van baten en lasten van stichtingen.
Het kabinet wenst de transparantie bij stichtingen verder te vergroten om misbruik van financieel-economische aard tegen te gaan. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen dat kwaadwillenden de stichtingsvorm inzetten als vehikel om belasting- of (faillissements-)fraude te plegen, voor het witwassen van geld of voor het ontplooien van criminele activiteiten. Op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) zijn stichtingen reeds verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het concept wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties wijzigt het BW waardoor stichtingen verplicht worden om deze interne financiële stukken te deponeren bij de Kamer van Koophandel. Hierbij zij opgemerkt dat een aantal stichtingen al een verplichting kent

[2] Kamerstuk 35 179.

om hun interne financiële stukken openbaar te maken. Het betreft stichtingen waaraan een status van een algemeen nut beogende instelling (ANBI) op verzoek is toegekend, commerciële stichtingen die vallen onder artikel 2:360, derde lid, BW en semipublieke stichtingen die vallen onder sectorspecifieke regelgeving, zoals zorginstellingen op basis van de Regeling verslaggeving Wet toelating zorginstellingen. De verplichting om inzicht te verschaffen in de balans en de staat van baten en lasten van een grotere groep stichtingen beoogt een bijdrage te leveren aan de detectie of opsporing van geldstromen die in verband kunnen worden gebracht met criminele activiteiten. Zo wordt de informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken vergroot met financiële informatie, die mogelijke aanknopingspunten biedt bij het onderzoek naar overtredingen en misdrijven door stichtingen.

Het wetsvoorstel wordt deze zomer ingediend voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Na ontvangst van dat advies zal het kabinet het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer indienen.

Tegengaan brievenbusfirma's (aanpak belastingontduiking en –ontwijking)
Dit kabinet neemt veel maatregelen om belastingontwijking en belastingontduiking tegen te gaan, en Nederland tegelijkertijd aantrekkelijk te houden voor het reële bedrijfsleven. Deze beleidslijn is uiteengezet in de fiscale beleidsagenda en de brief van de staatssecretaris van Financiën over de aanpak belastingontwijking en belastingontduiking van februari 2018.[3] Deze aanpak draagt ook bij aan de bestrijding van witwassen. Het doel van de aanpak van belastingontwijking is dat het Nederlandse belastingstelsel minder ontvankelijk wordt voor constructies om belasting te ontwijken in zowel Nederland als andere landen. In dat kader zijn de financiële stromen die door Nederland lopen relevant. Via deze stromen laten internationale ondernemingen met behulp van brievenbusfirma's inkomsten naar laagbelastende landen – ook wel aangeduid als belastingparadijzen - lopen. SEO heeft hier in 2018 onderzoek naar gedaan.[4] Uit het onderzoek blijkt dat Nederland circa 15.000 bijzondere financiële instellingen (in de volksmond brievenbusfirma's genoemd) telt, die voor 4500 miljard euro in bezit hebben. Belasting wordt niet geheven over dit balanstotaal, maar alleen over de inkomende en uitgaande betalingen (circa 199 miljard euro). Daarvan gaat circa 22 miljard euro naar laagbelastende landen. Dit onderzoek dient als nulmeting om op een later moment de effecten van het beleid te monitoren. De maatregel in de aanpak van belastingontwijking die het meest direct verband houdt met financiële stromen van brievenbusfirma's naar laagbelastende landen, is de introductie van de conditionele bronbelasting op rente en royalty's per 2021. Met deze bronbelasting worden alle uitgaande rente- en royaltybetalingen vanuit Nederland naar laagbelastende landen geraakt. Het doel van de maatregel is dat de betreffende betalingen voor een belangrijk deel verdwijnen.

1.3 Tegengaan misbruik grote sommen contant geld

Het gebruik van contant geld brengt verhoogde risico's op witwassen met zich. Contant geld is moeilijk traceerbaar en daarom aantrekkelijk om de herkomst van crimineel vermogen te verhullen. Vaak worden daarbij grote coupures gebruikt om de omvang te verbergen. (Ondermijnende) criminaliteit vormt een schaduweconomie die nog steeds grotendeels op contant geld is gebaseerd. Om gebruik te kunnen maken van die illegaal verkregen contante gelden in de formele, reële economie, moet het eerst worden witgewassen. Dat kan op verschillende manieren, waaronder door het kopen van goederen en diensten. Om de criminele herkomst te kunnen verhullen worden de grote sommen contant geld vaak opgedeeld in veel kleinere bedragen. Ook internationaal onderzoek, onder meer van de FATF en Europol toont aan dat de criminele economie een cashgeldeconomie is.[5]

[3] Kamerstuk 25 087, nr. 188.
[4] Kamerstuk 25 087, nr. 222, blg-861420.
[5] Zie https://www.amlc.nl/wp-content/uploads/2018/07/FATF-ML-through-transportation-cash-okt-2015.pdf (FATF) en https://www.europol.europa.eu/publications-documents/why-cash-still-king-strategic-report-use-of-cash-criminal-groups-facilitator-for-money-laundering (Europol, onderaan link onderzoek)

Controle douane op vervoer van contant geld binnen EU
Georganiseerde criminaliteit opereert vaak internationaal en crimineel geld wordt derhalve veelvuldig grensoverschrijdend vervoerd. Afdoende toezicht op grensoverschrijdend verkeer van geld is dus noodzakelijk. Bij het toezicht en controle op EU-buitengrensoverschrijdend verkeer van goederen stuit de Douane regelmatig op substantiële hoeveelheden liquide middelen (voornamelijk cash geld), waardevolle goederen (zoals edele metalen en edelstenen) alsmede documenten die duiden op vermogensbestanddelen. De Douane is op dit moment alleen bevoegd te controleren ingeval liquide middelen een EU-buitengrens passeren. Daarom gaan we de Algemene Douanewet wijzigen om de wettelijke basis voor het toezicht door de Douane te verbreden tot toezicht op het intra-EU-verkeer en het verkeer in het binnenland. Met deze wetswijziging moet het tevens mogelijk worden voor de Douane om in het derde landenverkeer niet alleen op liquide middelen te controleren, maar ook op andere waardevolle goederen, zoals sieraden, dure horloges, edelstenen en antiek, en op documenten die duiden op vermogensbestanddelen. Met deze wetswijziging kan de controle op grensoverschrijdend internationaal witwassen en het afpakken van crimineel geld in belangrijke mate worden versterkt en ook worden uitgebreid naar het intra-verkeer en naar het binnenland. Die uitbreiding zal plaatsvinden op locaties waar de Douane toch al aanwezig is, zoals op luchthavens en bij controleacties in het binnenland.

Instellen verbod gebruik contante betalingen vanaf € 3000
Een verbod op contante betalingen bij handelaren boven een bepaald bedrag zorgt ervoor dat witwassen van grote sommen crimineel vermogen via contant geld moeilijker wordt gemaakt. Een verbod voorkomt voor een groot deel het zogeheten 'waterbedeffect'. Doordat de regels voor contante betalingen in Nederland soepeler zijn dan in een aantal omringende landen, is het voor criminelen nu makkelijker om in Nederland via contant geld wit te wassen. Een verbod op contant geld kan bovendien tot meer traceerbaarheid leiden omdat criminelen worden gedwongen om vaker giraal te betalen.

Tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid van 22 november jl. is, in het licht van de aangenomen motie Van Oosten[6], toegezegd om het risico van het gebruik van contant geld te agenderen in het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC). Vervolgens is tijdens het Algemeen Overleg Georganiseerde Criminaliteit/Ondermijning van 14 maart jl. toegezegd in het NPC ook het verlagen van de meldgrens ten aanzien van contante betalingen te bespreken en de uitkomsten van de bespreking te berichten aan uw Kamer. Hiermee worden deze toezeggingen gestand gedaan. Op 17 juni jl. zijn in het NPC zowel het beperken van contante betalingen c.q. een verbod op contante betalingen en/of het verlagen van de meldgrens voor contante betalingen uitvoerig besproken. Zowel de publieke als private partijen, met uitzondering van één private partij, hebben een voorkeur aangegeven voor het gaan introduceren van een verbod van contante betalingen voor diegenen die thans vallen onder de meldgroep beroeps- of bedrijfsmatig handelende kopers of verkopers van goederen. Over het bedrag is opgemerkt dat het dient te gaan om een substantiële verlaging van de huidige meldgrens van 10.000 euro of meer. Bij de nadere afweging voor de hoogte van bedrag is van belang dat het handelsverkeer, zeker in bepaalde branches waar contante betalingen nog te doen gebruikelijk zijn, niet onnodig wordt beperkt en dat de situatie in de ons omringende landen en met name België, waarbij een verbod op contante betalingen bestaat vanaf 3.000 euro, dienen te worden meegenomen.

Gelet op voorgaande gaan wij een verbod invoeren op contante betalingen boven een bedrag van 3.000 euro. Daarnaast blijven wij deze grens periodiek onderzoeken, in het bijzonder als de grens voor contante betalingen in omringende landen wordt verlaagd. De meldgrens voor contante betalingen, die nu geldt bij contante betalingen bij een bedrag van 10.000 euro of meer voor beroeps- of bedrijfsmatig handelende kopers of verkopers van goederen, komt hiermee te vervallen. Dit betekent dat voor deze meldgroep de huidige verplichtingen op grond van de Wwft

[6] Zie Kamerstuk 35 000 VI, nr. 36. Daarin wordt de regering opgeroepen te onderzoeken welke maatregelen inmiddels in het buitenland op dit punt (het lastiger maken om grote sommen contant geld uit te geven) zijn genomen, na te gaan of dit ook voor Nederland meerwaarde kan hebben in de strijd tegen ondermijning en in dat kader ook overleg te voeren met relevante partijen uit het veld.

worden vervangen door een verbod. Dit heeft verder geen invloed op de objectieve meldgrenzen voor financiële ondernemingen en andere beroepsgroepen waarin contanten worden genoemd. Het streven is het wetsvoorstel waarin dat zal worden verankerd in werking te laten treden per 2021. Bij de verdere uitwerking ervan zullen de relevante overheidspartijen en private partijen betrokken worden.

Afschaffen van het 500 eurobiljet
Contant geld speelt een belangrijke rol bij criminele geldstromen en hoge coupures kunnen hieraan bijdragen. Daarom gaan wij ons inzetten voor het afschaffen van het 500 eurobiljet, zoals ook aangegeven in antwoord op de Kamervragen van het lid Nijboer. Afschaffing zorgt ervoor dat het witwassen van crimineel vermogen via hoge coupures moeilijker wordt gemaakt. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft de productie en uitgifte van het 500 eurobiljet in 2019 stopgezet. Dit biljet is echter nog wel in roulatie en de ECB heeft aangekondigd dat dit ook de komende tijd zo zal blijven. In Europese wetgeving is dwingend vastgelegd wat wettig betaalmiddelen zijn. Dit geldt ook voor het 500 euro biljet. Individuele lidstaten kunnen hier niet van afwijken. Daarom zullen we via de Nederlandsche Bank (DNB) bij de ECB pleiten voor een einddatum waarop het 500-eurobiljet permanent uit de omloop wordt gehaald. Daarnaast zullen we in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) aankaarten hoe de acceptatie van het 500 euro biljet, zolang dit nog in omloop is, kan worden beperkt.

1.4 Beperken risico's cryptovaluta
Cryptovaluta gaan gepaard met een hoge mate van anonimiteit. Hierdoor kunnen criminelen anoniem transacties uitvoeren. Deze verborgen transacties maken het mogelijk om illegaal verkregen vermogen door te sluizen naar het financiële stelsel. Bovendien bevordert de anonimiteit van virtuele valuta het gebruik ervan voor criminele doeleinden, zoals het witwassen van crimineel verkregen vermogen. Het digitale karakter van virtuele valuta bevordert daarnaast de online toegang en draagt bij aan een wereldwijd bereik. Dit maakt crypto's aantrekkelijk om (grensoverschrijdend) te verplaatsen voor witwassen of financieren van terrorisme. Ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en DNB wijzen op de risico's van cryptovaluta voor witwassen en terrorismefinanciering. [7]

Reguleren cryptowallets en omwisselplatforms
Met de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn is afgesproken dat bepaalde aanbieders van diensten met virtuele valuta, namelijk aanbieders van bewaarportemonnees en omwisseldiensten (van fiat valuta naar virtuele valuta en vice versa) onder de Europese anti-witwasregelgeving worden gebracht. Wij implementeren dit door aanbieders die diensten in Nederland aanbieden onder de Wwft te brengen. Hiermee gelden onder meer de verplichtingen als het verrichten van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties voor deze dienstverleners.

De wet ter implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn ligt momenteel bij de Raad van State, en treedt naar verwachting begin 2020 in werking.

Aanscherpen regulering cryptodiensten en ICO's ter uitvoering van FATF standaarden
Daarnaast wordt er in juni 2019 een akkoord verwacht binnen de Financial Action Task Force (FATF) over het toevoegen van crypto's (in de FATF *virtual assets* genoemd) aan de FATF-standaarden. Dit akkoord leidt ertoe dat landen wereldwijd maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat crypto's voor criminele doeleinden gebruikt worden. Met de implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn zal een groot deel van de FATF-standaarden al in de Nederlandse regelgeving zijn vastgelegd. Echter, op bepaalde punten gaan de FATF-standaarden verder dan de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Zo zal er ook toezicht moeten komen op het wisselen van twee (of meer) crypto's (crypto-naar-crypto), en op financiële dienstverleners die nieuwe crypto's uitgeven, dat wil zeggen die diensten aanbieden ten behoeve van Initial Coin Offering (ICO). Eerder heeft de minister van Financiën in de Kamerbrief over de regulering van

[7] Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/18/advies-afm-en-dnb-rapport-crypto%E2%80%99s-aanbevelingen-voor-een-regelgevend-kader

crypto's aangegeven zich in te zetten om de uitbreiding van de FATF-standaarden op EU-niveau in regelgeving vast te leggen. Het is van belang dat op Europees niveau wordt voortgebouwd op het regelgevend kader dat met de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn is neergezet.[8] We zullen daarom de Europese Commissie verzoeken om met concrete voorstellen te komen.

Investeringen in projecten
Bij Najaarsnota 2018 is éénmalig € 30 mln. aan extra middelen toegekend voor de versterking van cybersecurity en de aanpak van cybercrime. Een deel van dit bedrag is aangewend voor projecten op het gebied van criminele geldstromen met crypto's. Ook voor het beter tegengaan van witwassen waarbij gebruik is gemaakt van crypto's is dit relevant. Het gaat daarbij om de volgende projecten: 1) onderzoek naar betere detectiemogelijkheden van criminele geldstromen onder meer bij crypto's binnen het RIEC Rotterdam in nauwe samenwerking met de FIU-Nederland; 2) versterking van de kennisontwikkeling over (het opsporen van) crypto's; en 3) geautomatiseerde herkenning van informatie uit dark web marktplaatsen en blockchains over crypto's ten behoeve van het opsporings- en vervolgingsproces. Deze projecten moeten bijdragen aan het zicht op en kennis van crypto's bij criminele geldstromen.

1.5 Tegengaan witwassen op de BES-eilanden
Ook voor Caribisch Nederland geldt dat wij risico's op witwassen willen aanpakken. De BES-eilanden kennen eigenstandige wet- en regelgeving[9], waarin bepalingen met betrekking tot zowel het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering als de strafbaarstelling van witwassen zijn neergelegd (in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme BES respectievelijk het Wetboek van Strafrecht BES). Ook op de BES-eilanden heeft verbetering van de informatiepositie ten aanzien van witwassen effect voor het voorkomen en bestrijden van allerlei vormen van (ondermijnende) criminaliteit, en vice versa. Tevens geldt dat witwassen een zelfstandig delict in de BES is.

Specifieke witwasrisico's BES-eilanden
Voor Caribisch Nederland is in 2018 een afzonderlijke NRA uitgevoerd vanwege de aanzienlijke verschillen met Europees Nederland wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken die de overzeese gebieden meer of minder kwetsbaar kunnen maken voor witwassen. Daardoor zijn ook andersoortige witwasrisico's geïdentificeerd door de betrokken experts tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland en ook tussen de verschillende BES-eilanden. De meeste witwasrisico's zijn onderkend in Bonaire. De risico's met de grootste potentiële impact aldaar hebben betrekking op de vastgoedsector. Voor Sint Eustatius is het witwasrisico dat het vaakst is genoemd kredietinstellingen zonder vergunning c.q. ondergronds bankieren. Voor Saba is slechts één witwasrisico aangemerkt namelijk witwassen via kansspelen. Deze risico's zijn overigens bevestigd in het Veiligheidsbeeld BES.[10] Ook staat een aantal aandachtspunten in de NRA BES. Hieronder zijn de maatregelen uitgewerkt die wij nemen om die risico's aan te pakken. Daarnaast zijn al afspraken gemaakt met het WODC om de NRA voor de BES te updaten om het beleid nog beter af te stemmen op de risico's. Het streven is dat medio volgend jaar deze tweede NRA zal worden opgeleverd.

Aanscherping Wwft BES
Vergelijkbaar aan de Wwft in het Europees deel van Nederland, regelt de Wwft BES dat onder andere financiële instellingen, notarissen, advocaten, makelaars en andere partijen die waardevolle goederen verkopen op de BES cliëntenonderzoek moeten doen en ongebruikelijke transacties moeten melden. Gebleken is dat de wet aanscherping behoeft. Wij gaan de Wwft BES daarom

[8] Kamerstuk 32 013, nr. 201.
[9] De wet- en regelgeving van de voormalige Nederlandse Antillen vormde het 'vertrekpunt' bij het opstellen van de wet- en regelgeving die vanaf 10 oktober 2010 voor de 'bijzondere gemeenten' Bonaire, Sint Eustatius en Saba zouden gelden. De nieuwe wet- en regelgeving houdt het midden tussen de voormalig Antilliaanse en de Europees-Nederlandse wet- en regelgeving, waarbij de bijzondere positie van de BES-eilanden, de lokale situatie, de geringe omvang van de markt en de sterke verwevenheid van de BES-eilanden met Curaçao en Sint Maarten factoren waren die tot maatwerk hebben geleid. De standaarden van de FATF zijn ook van toepassing op de BES, de Europese richtlijnen niet.
[10] Kamerstuk 35 000 IV, nr. 42.

aanpassen om de kernverplichtingen te versterken, de wet beter te laten aansluiten op de internationale standaarden van de FATF en uit de praktijk gebleken knelpunten aan te pakken.

Allereerst wordt de verplichting rond het cliëntenonderzoek aangescherpt. In sommige gevallen staat de wet nu nog toe dat geen cliëntenonderzoek wordt gedaan. Verder zullen eisen gesteld worden aan interne compliance systemen van instellingen die fungeren als poortwachters. Hier gelden nu nog geen regels voor. Daarnaast zal het melden van ongebruikelijke transacties afgestemd worden op geconstateerde risico's in de vastgoedsector en de kansspelsector. Tot slot zal het toezicht worden versterkt, onder meer door het mogelijk te maken dat toezichthouders informatie delen en dat zij opgelegde boetes openbaar bekend maken.

Wij consulteren het wetsvoorstel in de zomer van 2019 openbaar. Het streven is dat de wetswijzigingen op 1 januari 2021 in werking treden.

Vergroten informatiepositie, kennis en capaciteit aanpak financieel-economische en ondermijnende criminaliteit
Door informatie-uitwisseling, samenwerking en extra capaciteit zal de effectiviteit van het anti-witwasbeleid in de BES vergroot worden. Allereerst is en wordt er door de drie Wwft-toezichthouders in de BES (DNB, AFM en Bureau Wwft) geïnvesteerd in meer bewustwording van de verplichtingen in de Wwft BES. In dat verband zijn er samen met FIU, FIOD en het OM BES verschillende bijeenkomsten georganiseerd over witwassen in relatie tot vastgoed. Ook de Vereniging van Administratiekantoren en Belastingconsulenten BES heeft studiemiddagen gehouden voor haar leden.

Ten aanzien van de aanpak van de onderliggende criminaliteit van witwassen zijn diverse maatregelen getroffen. Sinds het najaar van 2018 is het themaregister mensenhandel en –smokkel operationeel. In dit themaregister worden alle signalen van mensenhandel en -smokkel opgeslagen, die door verschillende ketenpartners worden aangeleverd. Het themaregister kan worden ingezien door het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Dit moet ertoe bijdragen dat sneller en efficiënter actie kan worden ondernomen daar waar mensenhandel of -smokkel zich voordoen op de BES. Dat komt ook de aanpak van witwassen op de BES ten goede.

In de NRA BES is ook aangegeven dat het nuttig is om te bezien hoe de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies beter kan worden getoetst, meer specifiek richting (buitenlandse) ondernemers c.q. investeerders op de Bonairiaanse vastgoedmarkt. Momenteel vindt een pilot plaats waarin het Openbaar Lichaam Bonaire met medewerking van het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt aan het verbeteren van de werkprocessen bij vergunningverlening. Door het aanscherpen van de aanvraagprocedure wordt de informatiepositie en daarmee de controle op de integriteit van vergunningaanvragers, daaronder inbegrepen vergunningen voor bouwprojecten, vergroot.

Om de gezamenlijke aanpak van financieel-economische criminaliteit te versterken hebben het OM BES, het KPCN, de KMar, het Recherche Samenwerking Team (RST) [11], de FIU, de FIOD en het Afpakteam Curaçao de handen ineen geslagen. Op 19 maart 2018 is een convenant ondertekend, waarbij de informatie-uitwisseling tussen de diensten is verbeterd met betrekking tot de aanpak van fraude en witwassen. Het delen van informatie heeft geleid tot grotere interventies van de Belastingdienst Caribisch Nederland. Verder is in januari van dit jaar en marge van het Justitieel Vierpartijen Overleg een herzien Recherche samenwerkingsprotocol ondertekend door de ministers van Justitie (en Veiligheid) van de landen binnen het Koninkrijk en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit protocol voorziet er onder meer in dat binnen de lokale politiekorpsen, dus ook het KPCN, RST- medewerkers werkzaam zullen worden. Zij gaan

[11] Het Recherche Samenwerking Team (RST) is een samenwerkingsverband binnen het Koninkrijk der Nederlanden, dat verantwoordelijk is voor de bestrijding van zware en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Bij dit rechercheteam werken zowel rechercheurs van de politie die vanuit Europees Nederland zijn uitgezonden als rechercheurs die afkomstig zijn uit de verschillende korpsen van de eilanden.

samen met collega's van het betreffende korps een herkenbaar combiteam vormen, dat zich richt op de bestrijding van zware, lokaal ernstige criminaliteit onder operationele aansturing van de lokale korpschef. De inhoudelijke invulling vanuit het RST is mede afhankelijk van de behoefte van het korps. Hieronder valt ook expertise op het gebied van financieel-economisch rechercheren. De uitwerking van het protocol vindt op dit moment plaats.

Tot slot wordt in het nieuwe inrichtingsplan van het KPCN aandacht besteed aan de capaciteit van het KPCN op het gebied van financieel-economisch rechercheren. Voorzien is dat de afdeling recherche een extra medewerker op dit terrein aan kan nemen, naast de verbetering van de kennis over dit onderwerp bij de afdeling recherche in het algemeen. Besluitvorming over het nieuwe inrichtingsplan zal naar verwachting rond de zomer 2019 plaatsvinden.
Ook is in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijning € 100.000 ter beschikking gesteld aan de BES-eilanden.

1.6 Blijvend aanscherpen en bijstellen anti-witwasbeleid en activiteiten
Methoden van witwassen en onderliggende criminaliteit wijzigen continue. Daarom blijven wij het beleid en de regelgeving zowel nationaal als internationaal doorlopend tegen het licht houden en evalueren. Van belang is daarbij het beleid risicogebaseerd moet zijn, zoals ook opgenomen in aanbeveling 1 van de FATF en volgt uit de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn. Gestreefd wordt naar een zoveel mogelijk evidence based beleid dat doorlopend wordt aangepast waar nodig. Het beleid wordt gebaseerd op:

a) de nationale risicobeoordeling (NRA) witwassen, waarin periodiek de risico's op witwassen en terrorismefinanciering worden vastgesteld;
b) de beleidsmonitor waarin de effectiviteit van beleid[12] wordt getoetst;
c) specifiek onderzoek, bijvoorbeeld naar sectoren met hoge witwasrisico's.

Het uitgangspunt is dat beide departementen een risicogebaseerd beleid verder ontwikkelen in overleg met relevante publieke en private partijen. Dit plan van aanpak levert daaraan een belangrijke bijdrage. De doelstellingen van het beleid worden vertaald in daarvan afgeleide doelstellingen per uitvoerende dienst. Daartoe worden Kern Prestatie Indicatoren (KPI's) vastgelegd per dienst, zodat ieder half jaar gezamenlijk bekeken kan worden waar zo nodig bijgestuurd dient te worden en/of maatregelen noodzakelijk zijn[13]. In regulier overleg, eens per kwartaal, worden alle onderwerpen betreffende de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, de NRA, de beleidsmonitor en de onderzoeken besproken met de relevante publieke en private partners. Daartoe dient het toezichthoudersoverleg (departementen en toezichthouders) en de Commissie meldplicht (private partijen). De richtlijn verplicht tot een periodieke uitvoering van NRA's, zodat er steeds sprake is van een actuele risicobeoordeling. Achterliggend idee is dat de NRA als groeimodel functioneert, waarbij steeds de getrokken lessen uit vorige NRA's worden toegepast bij daaropvolgende NRA's. Zo ontstaat meer informatie over mogelijke blinde vlekken en kunnen prioriteiten steeds beter op basis van de NRA worden vastgesteld.

Bij het voeren van een risicogebaseerd beleid is het van belang om steeds oog te hebben voor nieuwe technologische ontwikkelingen. Vanwege het snel evaluerende en vaak digitale karakter van nieuwe technologieën dienen de daarmee gepaard gaande risico's geïndiceerd en voorkomen te worden. Daarbij zullen we ook aandacht hebben voor de ontwikkeling van elektronische identificatiemiddelen en de betrouwbaarheid daarvan.

[12] De FATF heeft in haar laatste evaluatie van Nederland (2011) aangegeven dat Nederland meer zicht moet krijgen op de effectiviteit van het witwasbeleid. Daarenboven heeft de FATF besloten dat voor alle landen in de vierde evaluatieronde de nadruk zal liggen op de effectiviteit van beleid.
[13] Met deze beleidsontwikkeling wordt ook uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (ARK) in haar rapport (2008) inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Concreet gaf de ARK aan om onderzoek te doen naar voor Nederland relevante risico's en naar beleidsprestaties, de middelen die tegen witwassen worden ingezet en de doelen die daarbij worden gerealiseerd.

Analyseren van het Nederlandse beleid met het oog op Evaluatie Nederland door FATF in 2021
In 2021 toetst de FATF of Nederland voldoet aan internationale standaarden over het tegengaan van witwassen. Nederland moet daarvoor in detail aantonen dat de Nederlandse regelgeving voldoet én dat wij met de maatregelen die wij nemen ook effectief zijn. Alle partijen die een taak hebben bij het voorkomen en bestrijden van witwassen in Nederland bereiden deze evaluatie samen grondig voor.

De FATF evalueert de effectiviteit van het tegengaan van witwassen thematisch, waarbij voorbeelden van thema's zijn: 'toezicht en functie poortwachters', 'strafrechtelijke aanpak', internationale samenwerking' en 'informatie over uiteindelijk belanghebbenden'. Bij de voorbereiding komen de belangrijkste betrokkenen per thema bijeen om data en voorbeelden bij elkaar te brengen en te bespreken. Door zo alle informatie thematisch bij elkaar te leggen ontstaat overzicht over wat al goed gaat en wat mogelijk nog beter kan. De evaluatie is een goede aanleiding om dit met prioriteit aan te pakken, zodat Nederland bij het bezoek van de evaluatiecommissie in 2021 kan laten zien dat wij vooruitstrevend en effectief te werk gaan bij de aanpak van witwassen. Tot slot helpt de opdracht van de FATF om verslag te leggen van de effectiviteit van het beleid om daarvoor een 'taal' te ontwikkelen van key performance indicators. Ook los van de evaluatie kunnen betrokkenen deze cijfers gebruiken om inzicht te geven aan effectiviteit van hun werk.

We bereiden in nauwe samenwerking de evaluatie voor. In die rol stellen wij met betrokkenen verbeterpunten vast en zetten wij ons in om die zoveel mogelijk voor de evaluatie te verhelpen. Wij streven ernaar om uiteindelijk uit de evaluatie als een van de koplopers bij het tegengaan van witwassen te komen.

2. Vergroten effectiviteit poortwachtersfunctie en toezicht

2.1 Inleiding
Om te voorkomen dat criminelen hun illegaal verkregen vermogen in het financiële stelsel brengen danwel het financiële stelsel gebruiken voor het verrichten van hun illegale activiteiten, hebben financiële dienstverleners de wettelijke taak om als poortwachters het stelsel te beschermen. Zij zijn immers degenen die direct contact hebben met de klanten en aan de poort het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of financieren van terrorisme kunnen voorkomen. De dienstverleners moeten hiervoor onderzoek doen naar de cliënt en de transacties monitoren. Voor de uitvoering van het anti-witwasbeleid is het cruciaal dat deze wettelijke taak adequaat verricht wordt. De recente witwasschandalen en constateringen van DNB maken duidelijk dat de effectiviteit van de uitvoering van de poortwachterfunctie vergroot moet worden.

Naast de vervulling van de poortwachtersfunctie moet ook het toezicht op de naleving van deze functie worden geïntensiveerd. Deze intensivering houdt enerzijds samenwerking met de poortwachters in om hen te ondersteunen bij het (beleid) voor cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties. Anderzijds gaat het om samenwerking tussen toezichthouders en met opsporingsinstanties om de effectiviteit van het toezicht te vergroten. De capaciteit van de toezichthouders op de Wwft blijft daarbij een aandachtspunt. De toezichthouders moeten in staat zijn om op een hoogwaardige manier risicogebaseerd toezicht te kunnen uitoefenen. Hiervoor moeten zij beschikken over voldoende deskundigheid en kunnen inspelen op technologische ontwikkelingen. Wij blijven daarom vinger aan de pols houden bij de toezichthouders of de capaciteit voldoende is geborgd.

Daarnaast is een ander algemeen punt de samenwerking en coördinatie tussen alle betrokken publieke en private partijen. Gezamenlijk kunnen we het anti-witwasbeleid sterker en effectiever maken. Partijen moeten elkaar versterken vanuit elkaars eigen taken en verantwoordelijkheden zodat gezamenlijk op de belangrijkste risico's wordt ingezet. Er zijn verschillende samenwerkingen waaronder het Financieel Expertise Centrum (FEC). Om de samenwerking te optimaliseren willen

we onderzoeken of meer coördinatie en prioriteitstelling nodig is op de verschillende samenwerkingen.

Wat wij willen bereiken:
- Verdere investeringen in de poortwachtersfunctie door Wwft-instellingen
- Ontwikkeling van interbancaire gegevensdeling en daartoe wettelijke belemmeringen wegnemen
- Optimaliseren van de samenwerking tussen publieke en private partners
- Risico's in trustsector mitigeren
- Betere signalering witwasrisico's door accountants
- Witwastoezicht voor financiële instellingen op Europees niveau

2.2 Verstevigen prioriteitstelling in bancaire sector

Zoals ook aangegeven in de Agenda financiële sector is de integriteit van financiële instellingen van groot belang. Een adequate uitvoering van de poortwachtersrol moet ons financiële stelsel beschermen tegen gebruik voor witwassen, financiering van terrorisme en ander crimineel gedrag. Voor een goede vervulling van deze rol zijn verbeteringen en investeringen nodig door instellingen. DNB ziet goede initiatieven, maar het blijft noodzakelijk dat bestuurders en commissarissen hiervoor een grote inspanning blijven leveren. Wij vinden het van groot belang dat financiële instellingen, en in het bijzonder de bestuurders, hierin hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. Dat betekent onder andere dat zij uitdragen dat commercie niet boven de naleving van de regelgeving mag worden gesteld. Zij moeten ervoor zorgen dat integriteit in alle lagen van de onderneming een onderdeel van de cultuur is. Wij verwachten bovendien dat zij dit doen vanuit een eigen overtuiging dat dit belangrijk is en niet omdat zij hiertoe wettelijk verplicht zijn.

Wij spreken de instellingen aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en dit blijven wij doen. Tegelijkertijd is het voorkomen en bestrijden van witwassen een gezamenlijke opgave van zowel kabinet, toezichthoudende en opsporingsautoriteiten als de sector. Daarin kunnen alle betrokken partijen elkaar ondersteunen in de uitvoering van hun taken, elk vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid. Daarom hebben wij in aanloop naar dit plan van aanpak samen met de sector en de toezichthoudende en opsporingsautoriteiten de benodigde maatregelen besproken. Hieruit volgen acties voor de wetgever, het toezicht en de opsporing en de sector die allen elkaar moeten versterken. Naast deze afzonderlijke acties vormt de publiek-private samenwerking een wezenlijk onderdeel van dit plan. Om bij te houden hoe al deze acties worden uitgevoerd, spreken wij alle partijen aan het eind van het jaar nogmaals gezamenlijk. Vervolgens zullen we bezien hoe dit een vervolg krijgt om de aandacht hoog te houden en te zorgen voor een effectiever anti-witwasbeleid in Nederland.

2.3 Vergroten samenwerking en informatie-uitwisseling private instellingen

De vervulling van de poortwachtersfunctie is een belangrijke maatschappelijke taak. Een goede vervulling van deze taak vereist kennis en investeringen. Gezien de opgave roepen wij instellingen op om elkaar hierin te vinden en samen te werken op het maken van beleid en delen van kennis. Informatie-uitwisseling kan een belangrijke bijdrage leveren om de vervulling van de rol effectiever te maken, zeker als het fenomenen betreft die een individuele instelling overstijgen.

Onderzoek gegevensdeling

In de Agenda financiële sector van december 2018 is aangekondigd om samen met de sector, DNB en de AFM onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling om de uitvoering van het cliëntenonderzoek effectiever te maken. Achterliggend doel is het voorkomen dat cliënten door middel van gebruikmaking van verschillende dienstverleners misbruik van het financiële stelsel kunnen maken. Aan de hand van gesprekken met verschillende banken, betrokken toezichthouders, opsporingsautoriteiten en FIU-Nederland is een zestal vormen van informatie-uitwisseling getoetst op de juridische mogelijkheden, toegevoegde waarde voor de effectiviteit van het cliëntenonderzoek en de proportionaliteit. Het gaat om de volgende zes vormen van informatie-

uitwisseling: 1) publiek-private samenwerking; 2) interbancaire samenwerking bij het cliëntenonderzoek (KYC Utility), 3) interbancaire uitvoering van transactiemonitoring (TM Utility); 4) zwarte lijst van klanten die vermoedelijk witwassen; 5) gebruik van BSN en toegang tot het BRP en 6) toegang tot de afgesloten gegevens in het UBO-register.

De resultaten van het onderzoek zijn met de sector en de autoriteiten besproken. Ook is de analyse ambtelijk getoetst bij de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Consument en Markt. Als bijlage bij dit plan van aanpak gaat een verslag van het onderzoek.

Voorwaarden bij informatie-uitwisseling
Voorafgaand aan de analyse van de verschillende opties voor informatie-uitwisseling vinden wij het van groot belang om op te merken dat informatie-uitwisseling geen vervanging kan zijn van de eigen verantwoordelijkheid van instellingen om cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Sterker nog, het delen van informatie kan alleen in optima forma worden gedaan, als instellingen de basis voor het uitvoeren van hun wettelijke taak op orde hebben en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen. Dit is noodzakelijk voor het verrichten van goed cliëntenonderzoek en het adequaat monitoren van eigen transacties, en ook een noodzakelijke voorwaarde om relevante informatie te kunnen delen. Daarom staat voor ons bij alle onderzochte opties buiten kijf dat instellingen ten alle tijde zelf verantwoordelijk moeten blijven voor de uitvoering van het cliëntenonderzoek en het monitoren van transacties. De instelling is immers de partij die het contact met de klant heeft en hier een zakelijke relatie mee aangaat. De instelling heeft daarmee de beste positie om te voorkomen dat de dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen of het financieren van terrorisme. Daarnaast moet een toezichthouder altijd deze instelling kunnen aanspreken op de getroffen cliëntenmaatregelen. Binnen deze voorwaarde zien we verschillende mogelijkheden voor informatie-uitwisseling die het cliëntenonderzoek effectiever kunnen maken en die een meerwaarde hebben ten opzichte van hetgeen instellingen zelf al kunnen en moeten doen.

Conclusie onderzoek en te treffen maatregelen
De rode lijn in de verschillende vormen van informatie-uitwisseling is de afweging van een effectievere vervulling van de poortwachtersrol ten opzichte van een inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen. Elke inbreuk moet getoetst worden op proportionaliteit en subsidiariteit, met andere woorden: verhoudt de inbreuk zich tot het te bereiken doel en is er geen minder ingrijpende manier om het doel te bereiken. Wij concluderen dat bij vier van de onderzochte vormen de informatie-uitwisseling een directe meerwaarde heeft voor de effectiviteit van de poortwachtersrol en dat dit niet via een andere minder ingrijpende weg te bereiken is. Van de twee andere vormen zien wij dat deze banken kunnen helpen en hun taak efficiënter te verrichten. De proportionaliteit en subsidiariteit worden nader onderzocht.

Allereerst moedigen we de publiek-private samenwerking aan. Dit betreft onder meer het oprichten van de Serious Crime Task Force, waarbij onder stringente voorwaarden politiegegevens kunnen worden gedeeld met derden. Ook het delen van trends en fenomenen met betrekking tot witwaspraktijken is van belang. Deze uitwisseling bestaat al en wij menen dat dit verder geïntensiveerd kan worden. Zie hiervoor verder paragraaf 2.4.

Ten tweede verwachten wij dat samenwerking bij het cliëntenonderzoek door middel van de KYC Utility de effectiviteit kan vergroten. Van belang hierbij is dat de instelling zelf altijd verantwoordelijk blijft voor het cliëntenonderzoek en de risicobeoordeling van de klant en dat het delen van informatie gebaseerd is op toestemming van de klant. In die omstandigheden zijn er geen wettelijke belemmeringen voor de banken om de KYC Utility op te zetten.

Ten derde zien wij een vergroting van de effectiviteit van het monitoren van transacties als banken dit gezamenlijk doen. De meerwaarde zit in de transacties die bij een individuele bank niet als ongebruikelijk worden beoordeeld, maar in combinatie met transacties van de betrokken cliënt bij andere banken wel degelijk kunnen duiden op witwassen. De enige manier om dergelijke

transacties naar boven te krijgen is door het uitwisselen van de transacties. De gezamenlijke transactiemonitoring zou plaats moeten vinden in de TM Utility. Het monitoren vindt plaats door middel van uitbesteding van de banken aan die Utility, waarbij elke bank zelf verantwoordelijk blijft voor de naleving van de wettelijke plicht tot het monitoren en melden van ongebruikelijke transacties. Voor de uitbesteding en de uitwisseling van transacties staat nationale wetgeving in de weg. Wij komen op korte termijn met een voorstel voor aanpassing van die wetgeving.

Tot slot beoordelen wij het opzetten van een zwarte lijst met personen waarbij sprake is van (meer dan een redelijk vermoeden van) witwassen als een belangrijk hulpmiddel voor de effectiviteit van de poortwachtersrol. Dit moet voorkomen dat klanten door gebruik te maken van verschillende instellingen misbruik maken van het financiële stelsel. Als een bank een zakelijke relatie beëindigt met een klant vanwege witwasrisico's dan kan deze een andere bank hiervan niet op de hoogte stellen. Bij dergelijke hoge risico's is het van belang dat een bank die een nieuwe relatie aangaat van deze informatie op de hoogte is. Criminelen hebben vaak een goed verhaal paraat of een nieuwe juridische entiteit of constructie in het leven geroepen, waardoor het op voorhand voor banken lastig kan zijn om de al eerder geconstateerde witwasrisico's bij het cliëntenonderzoek naar boven te halen. Voor het aanleggen van een dergelijke zwarte lijst bestaat een wettelijke mogelijkheid. Op grond van de Uitvoeringswet AVG kan de Autoriteit Persoonsgegevens hiervoor een vergunning verlenen. Onder de door de Autoriteit gestelde voorwaarden kunnen de banken hiervoor een vergunning krijgen. Daarnaast willen wij het delen van informatie over hoog risico klanten bevorderen door wettelijk vast te leggen dat instellingen bij het cliëntenonderzoek moeten kijken naar eerdere dienstverlening bij een andere instelling. Indien daarvan sprake is moet nagegaan worden bij die instelling of hierbij integriteitrisico's zijn gebleken en als dit het geval is, wordt deze informatie gedeeld. Deze regeling bestaat op dit moment al voor trustkantoren.

Voor de hierboven genoemde vormen van informatie-uitwisseling is de praktische uitwerking door de banken van groot belang. Hierbij moet rekening gehouden worden met zowel de privacy-regelgeving als het mededingingsrecht. Wij schatten in dat het binnen deze kaders mogelijk is om bovengenoemde informatie-uitwisseling te realiseren, het is aan de banken om dit op een zorgvuldige manier in te richten.

Bij het algemeen gebruik van het BSN-nummer en toegang tot de gegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) alsmede toegang tot het afgesloten gedeelte van het UBO-register, constateren we dat dit ingrijpende zaken zijn, waarbij de proportionaliteits- en subsidiariteitsafweging zorgvuldig gemaakt moet worden. Om die reden zullen wij deze vormen van informatie-uitwisseling voor een formeel advies voorleggen aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

Toepasselijkheid andere instellingen
Het onderzoek naar informatie-uitwisseling heeft zich specifiek op banken gericht, maar is ook zeker van belang voor de andere instellingen die onder de Wwft vallen zoals andere financiële instellingen als levensverzekeraars en beroepsbeoefenaars als advocaten en notarissen. De wetswijzigingen die wij gaan voorstellen voor gezamenlijke transactiemonitoring en het delen van informatie over klanten met hoge integriteitrisico's zullen dan ook een algemeen karakter krijgen in de Wwft en daarmee ook van toepassing zullen zijn voor andere instellingen dan banken.

Verder moedigen wij andere instellingen aan om in overleg te treden met de banken over samenwerking die zij aangaan en Utilities die zij ontwikkelen. Mogelijk kunnen andere categorieën instellingen hier ook bij aansluiten of zelfstandig vergelijkbare systemen ontwikkelen.

Vergelijking met informatie-uitwisseling in andere landen
In het kader van het onderzoek is ook gekeken naar relevante voorbeelden van informatie-uitwisseling in andere landen ten behoeve van het voorkomen en bestrijden van witwassen. Hierbij is onder meer gekeken naar het Verenigd Koninkrijk, de VS, Australië en Singapore. In het algemeen hebben wij geconstateerd dat in andere landen de uitwisseling van informatie voornamelijk op publiek-private uitwisseling ziet. In de landen waar sprake is van intensieve

samenwerking en informatie-uitwisseling ziet deze op het delen van trends, typologieën en fenomenen, en daarnaast specifiek in het kader van strafrechtelijk onderzoek op concrete subjecten. Het delen van trends, typologieën en fenomenen gebeurt al geruime tijd in Nederland. In het domein van terrorismefinanciering worden ook al subjectgegevens gedeeld en op dit moment wordt onderzocht of hiervoor ook een voldoende basis is bij witwassen. Met alle bovengenoemde maatregelen en de samenwerking genoemd in paragraaf 2.4 denken wij dat Nederland in veel opzichten internationaal tot de koplopers behoort. Wij blijven uiteraard goede voorbeelden in andere landen in de gaten houden en zullen ook de samenwerking en informatie-uitwisseling in Nederland bij andere landen als goede voorbeelden uitdragen.

2.4 Intensiveren samenwerking en informatie-uitwisseling tussen publieke partijen en tussen private en publieke partijen

Het delen van kennis, expertise en informatie is noodzakelijk voor de effectiviteit van het voorkomen en bestrijden van witwassen. Toezichthouders, opsporingsinstanties, het OM, FIU-Nederland en de Wwft-instellingen verkrijgen allen vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid relevante informatie. Het delen van informatie, expertise en kennis kan de partijen helpen bij de vervulling van de eigen taak en zo het systeem als geheel te verbeteren. Wij geloven sterk in deze bundeling van krachten tussen publieke instanties onderling en tussen publieke en private partijen. Wij vinden het daarom van groot belang dat de bestaande initiatieven verder worden geïntensiveerd en stimuleren deze. Daarnaast zetten wij ons actief in om tot wetgeving te komen om meer informatie te kunnen delen binnen samenwerkingsverbanden.

Samenwerking binnen het FEC en FEC-PPS

In Nederland wordt op zowel de samenwerking tussen publieke partijen als tussen publieke en private partijen zeer nauw samengewerkt. Wij denken dat Nederland hierop in internationaal verband vooruitstrevend te werk gaat en als goed voorbeeld wordt gezien. Deze samenwerking moeten we koesteren en verder optimaliseren. Een belangrijke spil hierin is het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het FEC is een samenwerkingsverband dat bestaat uit de volgende partners: de AFM, DNB, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, FIU-Nederland, de Financiële Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Belastingdienst. De Ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën zijn waarnemers van het FEC. Het gezamenlijke doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector door middel van het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden. De kerntaak van het FEC is drieledig: 1) structurele informatie-uitwisseling, 2) fungeren als een kenniscentrum en 3) gezamenlijk uitvoeren van projecten.

Omdat de informatie binnen het FEC versterkt kon worden met informatie van private partijen en tegelijk de kennis van het FEC de uitvoering van de taken van de private partijen kon verbeteren, is het FEC een samenwerking aangegaan met de banken (FEC-PPS).

Het FEC maakt jaarlijks voor zijn strategische keuzes en prioritering van de activiteiten een FEC-brede risicoanalyse. Op basis van deze risicoanalyse en de inbreng van de FEC-partners worden elk jaar risico's en onderwerpen geïnventariseerd. Daarbij wordt gekeken naar trends, ontwikkelingen en risico's zoals die zich manifesteren in de relevante omgeving van de FEC-partners, dan wel als zodanig worden benoemd in relevante onderzoeken en publicaties. In 2019 zullen er onder andere FEC-projecten worden opgestart die zich richten op misbruik door of via stichtingen, illegale, contante transacties, de trustsector, beleggingsfraude en corruptie. Afhankelijk van het onderwerp en de doelen van een project worden partners aan elkaar gekoppeld om meer zicht te krijgen op het betrokken risico. De gezamenlijk verkregen informatie kan vervolgens de partijen helpen bij de uitvoering van hun taak of inrichting van beleid.

Naast huidige projecten die gericht zijn op het verkrijgen van kennis en het opstellen van fenomenen, typologieën en trends, bestaat er het initiatief binnen het FEC voor een actieplan van publieke en private partners om de samenwerking bij witwasbestrijding te intensiveren. Voorts kijkt het FEC in het kader van witwasbestrijding ook naar het delen van subjectinformatie met

private partijen. Het FEC onderzoekt daartoe momenteel het oprichten van een Serious Crime Task Force waarbinnen concrete subjectinformatie kan worden gedeeld. Het delen van subjectgerelateerde informatie houdt in dat opsporingsdiensten al in een vroeg stadium namen van (rechts)personen die in verband worden gebracht met witwassen en terrorismefinanciering kunnen delen met bepaalde private partijen. De informatiedeling vindt plaats binnen een 'gesloten box' waarin de opsporingsautoriteiten namen van personen delen van wie zij aanwijzingen hebben dat ze betrokken zijn bij witwassen. Binnen de gesloten box verstrekt de politie of de FIOD, na afstemming met het OM, een concreet signaal over een betrokken (rechts)persoon. Op basis van dat signaal kunnen banken de transacties van die (rechts)persoon in kaart brengen en melden bij de FIU-Nederland, die de informatie vervolgens na een verdachtverklaring kan doorgeven aan de opsporingsdiensten. Voor het delen van subjectgerelateerde informatie met banken ter voorkoming en bestrijding van witwassen is een zogenaamd 'artikel 20 Wet politiegegevens (Wpg) besluit' nodig. Een dergelijk besluit kan alleen worden genomen binnen de kaders van Wpg die onder andere voorschrijft dat het verstrekken van gegevens aan derden, zoals banken, alleen mogelijk is als dat vanuit een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk is ten behoeve van het voorkomen of opsporen van witwassen. Wij houden de voortgang hiervan nauwlettend in de gaten.

Kennis en expertise vergaren door AMLC-projecten
Het AMLC maakt onderdeel uit van het Ministerie van Financiën en valt onder verantwoording van de FIOD. Als samenwerkingsverband van publieke en private partijen richt zij zich op het verbeteren van de witwasbestrijding. Het AMLC is dus een platform waar partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen, kennis en ervaringen kunnen delen en operationeel kunnen samenwerken. Dit vindt plaats op drie niveaus, namelijk het draaien van concrete projecten, het delen en verkrijgen van kennis en expertise en het verzamelen en analyseren van data. De projecten worden door het AMLC zelf opgestart of in samenwerking met andere instanties en kunnen zich richten op kennis over en opsporing van witwassen. Zo levert het AMLC, samen met publieke en private instanties, een bijdrage aan het formuleren van nieuwe witwastypologieën, het opstellen van fenomeenbeschrijvingen, het draaien van projecten, het opstarten van witwasonderzoeken en het opbouwen en beheren van een datapositie.

Terugkoppeling over meldingen van ongebruikelijke transacties
Wwft-instellingen moeten ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland melden. Aan de hand van de binnengekomen meldingen en informatie uit andere bronnen kan FIU-Nederland transacties verdacht verklaren. Deze worden vervolgens doorgegeven aan diverse (bijzondere) opsporingsinstanties en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voor private instellingen kan het nuttig zijn om te weten hoe hun melding is opgevolgd en of deze tot een verdachtverklaring heeft geleid. Tegelijkertijd kan het in het belang van de opsporing zijn om informatie niet te delen of kan een melding in eerste instantie nog niet tot een verdachtverklaring leiden, maar later in de tijd met nieuwe informatie wel verdacht worden verklaard.

Gezien het belang van juiste en volledige meldingen en goede monitoring van transacties heeft FIU-Nederland haar informatiefunctie in de afgelopen jaren sterk uitgebreid. Zo informeert zij instellingen individueel als een ongebruikelijke transactie als verdacht wordt verklaard. Omdat het een lopend onderzoek betreft, is dit enkel een feitelijke melding. Verder bespreekt FIU-Nederland de ontwikkelingen die zij per sector ziet met een vertegenwoordiging van die sector. Dit kan instellingen helpen bij het bepalen van hun risicogebaseerd beleid en het monitoren van transacties. Daarnaast is de FIU-Nederland bezig met verschillende pilots met private partijen. Zo hebben compliance medewerkers van de Volksbank samengewerkt met analisten van de FIU-Nederland, zodat aan beide kanten kennis en expertise wordt opgedaan over witwasfenomenen de systemen van banken en FIU-Nederland. De resultaten van de pilot zijn positief: het leidt o.a. tot wederzijds begrip en inzicht in werkprocessen, meer inzicht in trends en fenomenen, een reducering van werkzaamheden en een hogere kwaliteit van meldingen van ongebruikelijke transacties. Momenteel wordt deze samenwerking meer verduurzaamd en verbreed door ook andere banken te laten aansluiten in deze Fintelalliance. Deze Fintelalliance hanteert de

verplichtingen en de bevoegdheden uit de Wwft en kan daarmee bijdragen aan PPS samenwerkingsverbanden waarin de meldingen van de banken van belang zijn.

Daarnaast is inzicht in het meldgedrag van instellingen ook van belang voor het toezicht. FIU-Nederland werkt met kwartaalrapportages en jaarverslagen om hierover informatie aan de toezichthouders te verstrekken. Wij vinden het belangrijk dat deze informatiestroom waar mogelijk geïntensiveerd wordt.

Bevorderen gegevensverwerking in samenwerkingsverbanden
Voor een integrale aanpak van witwassen is van essentieel belang dat de bij die aanpak betrokken partijen daarvoor relevante gegevens delen en gezamenlijk verder verwerken, bijvoorbeeld voor het blootleggen van patronen die op witwassen kunnen duiden, of het uitvoeren van risico-taxaties met betrekking tot individuele personen die zich mogelijk aan witwassen schuldig maken. Om de mogelijkheden hiertoe te verbeteren heeft het kabinet een wetsvoorstel voorbereid dat een betere grondslag voor de gezamenlijke gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden biedt: het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). Dit wetsvoorstel geeft meer in het bijzonder de mogelijkheid om binnen een samenwerkingsverband bepaalde risico's met betrekking tot individuele personen in beeld te brengen. Het zou daarmee bijvoorbeeld de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) de mogelijkheid bieden om de door haar ontwikkelde profielen te matchen met de haar ter beschikking staande gegevens teneinde een lijst te genereren van personen met een groot risico dat zij zich aan witwaspraktijken schuldig maken. Een dergelijke mogelijkheid heeft iCOV nu niet. De voorgestelde wet biedt ook een betere juridische grondslag om in een samenwerkingsverband gezamenlijk gegevens te verwerken met deels private partijen.

Op grond van het wetsvoorstel kunnen bij algemene maatregel van bestuur samenwerkingsverbanden worden ingesteld of aangewezen. Die algemene maatregel van bestuur zal in een nadere regeling van verwerking van gegevens door het samenwerkingsverband moeten voorzien. Het wetsvoorstel ligt op dit moment voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Na ontvangst van dat advies zal het kabinet het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer indienen.

2.5 Monitoren verbeteringen trustsector
Bij trustkantoren zijn in de afgelopen jaren duidelijke gebreken in de naleving van regelgeving geconstateerd. De wetgeving en het toezicht op de trustsector zijn sinds 1 januari 2019 flink aangescherpt. DNB heeft sindsdien meer bevoegdheden bij het aanpakken van de misstanden in de trustsector. Daarbij geeft DNB aan dat er stappen worden gezet binnen de sector maar dat er ook nog steeds zorgen zijn. Ook moet aandacht worden besteed aan het tegengaan van illegale trustdienstverlening. In de agenda financiële sector is aangekondigd dat DNB begin 2020 in de jaarlijkse ZBO-verantwoording uitgebreid rapporteert over de ontwikkelingen in de sector en het toezicht op de naleving van de nieuwe regelgeving. Als er onvoldoende verbetering is, worden nadere maatregelen onderzocht.

Inherent hoge risico's
Aan het verrichten van trustdiensten zijn inherent hoge integriteitrisico's verbonden, omdat trustkantoren met hun dienstverlening betrokken zijn bij complexe internationale structuren die vatbaar kunnen zijn voor misbruik. Er zijn in het verleden voorbeelden geweest, zoals in de Panama Papers, van trustkantoren die faciliterend waren bij het opzetten van structuren gericht op witwassen. Een goede beheersing van de integriteitrisico's vergt strenge regelgeving en toezicht op de naleving daarvan. Ook strafrechtelijke handhaving kan aan de orde zijn.

Vervroegde rapportage
Omdat het gaat om een sector die DNB en ons zorgen blijft baren heeft de minister van Financiën DNB gevraagd al eerder te rapporteren dan bij de ZBO-verantwoording. DNB gaat dit najaar een beeld geven van de eerste indrukken van de effecten van de aangescherpte wetgeving voor de

sector en het toezicht. Verder pakt DNB alle signalen over illegale trustdienstverlening op. In FEC-verband is eerder gesproken over een meer integrale aanpak van de trustsector. In het FEC-project trustsector wordt de komende tijd gekeken of de effectiviteit van de aanpak vergroot kan worden. Als dit najaar blijkt dat er onvoldoende verbetering is, wordt gericht beoordeeld welke aanvullende aanpak wenselijk is.

2.6 Verbeteren naleving accountants en notarissen

De beroepsgroep accountants is een van de poortwachters van een financieel integer Nederland. Het is daarom van belang dat accountants zich bewust zijn van fraude- en corruptiesignalen, zodat deze delicten enerzijds beter worden voorkomen en anderzijds worden gemeld en (daardoor) bestreden.

Inzetten op betere signalering van fraude en corruptie door accountants

Door de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) wordt aandacht besteed aan het thema 'fraude'. De NBA heeft hiertoe een fraude protocol ontwikkeld waarin wordt aangegeven wat van accountants mag worden verwacht ter voorkoming van fraude. Zo schrijft het protocol o.a. voor dat accountants niet alleen tijdens hun dienstverlening aandacht moeten hebben voor fraude(signalen), maar ook bij de acceptatie van de opdracht.[14] De FIOD draagt bij aan de ontwikkeling van dit thema door op projectmatige basis met de NBA in gesprek te gaan en kennis over fraudefenomenen en -detectie te delen. De NBA is voornemens de aandacht op dit thema te intensiveren door verdere kennisdeling en door samen te werken rondom specifieke thema's. Het doel is om fraude effectiever te voorkomen en bestrijden door de bewustwording van risico's te vergroten, risico's tijdig te detecteren en signalen en trends bespreekbaar te maken. De samenwerking tussen NBA en FIOD loopt al enige tijd en zij zal in ieder geval in 2019 nog actief zijn. Daarna blijft het initiatief de aandacht behouden, zij het dat een van de speerpunten van het thema is dat onder accountants een eigen leercirkel wordt ontwikkeld.

Daarnaast heeft de AFM hier ook een rol in haar hoedanigheid als toezichthouder op accountantsorganisaties op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties. De AFM onderzoekt - risicogestuurd - de integere en beheerste bedrijfsvoering en specifiek de beheersing van integriteitsrisico's zoals fraude en corruptie.

Uitbreiding capaciteit BFT

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt onder andere toezicht op de naleving van de Wwft door notarissen, belastingadviseurs en accountants. Uit diverse rapporten (beleidsmonitoren, Algemene Rekenkamer) blijkt dat ondanks dat het BFT de afgelopen jaren meer risicogericht is gaan werken en haar beperkte capaciteit op een gepaste manier inzet, meer onderzoek gedaan zou moeten worden naar de effectiviteit van het toezicht en de algehele naleving van de Wwft om het risico-gerichte toezicht op een verantwoorde manier in te vullen. Hier is extra capaciteit voor nodig. Daarom zullen we meer geld beschikbaar stellen voor het BFT zodat het zijn capaciteit kan uitbreiden. Daar wordt dit jaar al mee begonnen door voor 2019 € 204.000 extra beschikbaar te stellen bovenop de jaarlijkse bijdrage. Vanaf 2020 zal er structureel extra geld beschikbaar worden gesteld. Deze capaciteit zal ingezet worden op direct toezicht, op ondersteuning en samenwerking met andere partijen en op analyse.

Notarissen, belastingadviseurs en accountants hebben een belangrijke rol in het herkennen en melden van constructies die bedoeld zijn om crimineel geld wit te wassen. Met de extra capaciteit is scherper toezicht mogelijk op de manier waarop deze beroepsgroepen invulling geven aan die taak en zal ingezet worden op het verkennen van alternatieve interventies (zoals door gedragsbeïnvloeding), het onderzoeken van de effectiviteit van het BFT toezicht en samenwerking in samenwerkingsverbanden als de RIEC's en het FEC.

2.7 Vergroten effectiviteit op Europees niveau

[14] Zie: https://wwwba.nl/globalassets/projecten/in-het-publiek-belang/fraude/nba-sgpb-fraudeprotocol-dec18.pdf

Inzet op Europees toezicht door onafhankelijke toezichthouder
Bij witwassen en terrorismefinanciering is sprake van grensoverschrijdende geldstromen, maar het toezicht daarop is nationaal belegd. Dit leidt tot niet optimale informatie-uitwisseling en samenwerking, en een ongelijk level-playing field voor financiële ondernemingen. Om tot een effectievere aanpak van witwassen op Europees niveau te komen, willen wij ons daarom inzetten voor een Europese toezichthouder. Hiervoor heeft de minister van Financiën in samenwerking met DNB en de AFM een non-paper opgesteld waarmee wij onze Nederlandse inzet in Brussel onder de aandacht willen brengen. Dit non paper gaat als bijlage bij dit plan van aanpak. Het non paper is bedoeld als een start van de discussie. We zetten er op in om met andere lidstaten samen te werken. Aan de hand daarvan kan mogelijk een meer aangescherpt gezamenlijk paper ontstaan.

De nieuwe Europese toezichthouder dient onafhankelijk te zijn en direct toezicht te kunnen houden. De manier van de inrichting van het toezicht wordt ontleend aan het SSM-model (voor prudentieel toezicht), waarbij het toezicht is verdeeld tussen een centrale Europese toezichthouder en nationale toezichthouders. De reikwijdte van het Europese toezicht dient zich uit te strekken tot financiële ondernemingen omdat die door Europese regels grotendeels zijn geharmoniseerd. Of een bepaalde instelling onder Europees of nationaal toezicht valt, moet risicogebaseerd worden bepaald. Europees toezicht op de instellingen met een hoog risico en nationaal toezicht op instellingen met lagere risico's. Het risico wordt bepaald door de activiteiten, cliënten en producten van een instelling (grensoverschrijdende activiteiten vormen bijvoorbeeld een hoger risico). De nieuwe toezichthouder dient een nieuw op te richten agentschap te zijn. Bestaande agentschappen of instellingen, zoals de ECB en de EBA liggen minder voor de hand. De reikwijdte van de ECB is te beperkt, waardoor er geen toezicht kan worden gehouden in de gehele Europese Unie. Gezien de governance van de EBA, met een raad van toezichthouders die bestaat uit vertegenwoordigers van nationale prudentiële toezichthouders, lijkt het minder voor de hand te liggen om de EBA om te vormen tot een onafhankelijke toezichthouder.

Inzet op effectieve opvolging van post-mortem onderzoek EC
In december 2018 is op Europees niveau een Anti-witwas Actieplan vastgesteld. Dit actieplan bevat een aantal acties op korte termijn die niet van wetgevende aard is. Deze acties worden genomen ten behoeve van acht centrale doelen, waaronder het zorgen voor een doeltreffende samenwerking tussen prudentiële en anti-witwastoezichthouders. Verdere informatiedeling en samenwerking tussen deze toezichthouders moeten hieraan bijdragen. Een ander centraal doel van het actieplan is een onderzoek naar de factoren die hebben bijgedragen tot de recente witwasschandalen bij Europese banken (post mortem review). De uitkomsten daarvan worden na de zomer verwacht en kunnen worden benut om aanvullende acties op de middellange en lange termijn te bepalen. Wij zetten ons ervoor in dat de uitkomsten van deze analyse effectief worden opgevolgd.

3. Versterken opsporing en vervolging

3.1 Inleiding
Naast het voorkomen van witwassen is het opsporen en vervolgen van (rechts)personen die witwassen een belangrijk onderdeel van de bestrijding. Dit is breder dan witwassen als zelfstandig delict, het kan ook onderliggende delicten als drugshandel, fraude en corruptie omvatten. De aanpak van ondermijnende criminaliteit en het afpakken van uit misdaad verkregen vermogen zijn speerpunten van het kabinet. De aanpak van deze zaken houden direct verband met het voorkomen en bestrijden van witwassen. Naast het verbeteren van de informatiepositie van opsporingsautoriteiten en de verbetering van opsporing en vervolging van witwassen zetten wij ons in deze pijler ook in voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het afpakken van crimineel verkregen vermogen.

Nu witwassen veelal grensoverschrijdende aspecten kent, is internationale en Europese samenwerking noodzakelijk. De FIU-Nederland, opsporingsdiensten en het OM hebben veelvuldig contact met internationale en Europese partners op het terrein van de aanpak van witwassen of daaraan verbonden terreinen zoals de aanpak van ondermijnende criminaliteit of afpakken.

Nederland deelt informatie met partners via bijvoorbeeld de kanalen van de Egmont Group en FIU.net, Interpol, Europol, Eurojust en CARIN. Ook worden gezamenlijke initiatieven specifiek op witwassen opgepakt onder meer binnen de European Multidisciplinary Platform Against Criminal threats (EMPACT), het Anti-Money laundering Operational Network (AMON) en het platform Joint Chiefs of Global Taks Enforcement (J5) alsmede het daarin onder gebrachte internationale systeem voor het matchen van data (Financial Criminal Investigations Net; FCI-Net).

Daarnaast wordt voortdurend geïnvesteerd in internationale en Europese rechtshulp. Multilaterale en bilaterale contacten met verschillende landen worden onderhouden teneinde deze samenwerking verder te kunnen verbeteren. Verder zijn er in diverse landen waaronder Colombia, Venezuela, Peru, Suriname, Marokko, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten, Liaison Officers (LO's) van de politie en de KMar geplaatst. Zij hebben onder meer tot taak samenwerking in het kader van Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken met verbanden naar de genoemde landen te bevorderen, bijvoorbeeld door het begeleiden en bevorderen van de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken aan die landen. Om de positie in Azië te versterken, worden er door de politie in respectievelijk Hongkong en Singapore een LO en assistent-LO geplaatst. Ook breidt het OM het aantal LO's uit. Naast de liaison-magistraat in Italië, worden in de loop van dit jaar LO's in Spanje en de Verenigde Staten geplaatst om de internationale samenwerking te bevorderen. Ook deze LO's spelen een belangrijke rol in het kader van rechtshulp. Het OM en de Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van het ministerie van Justitie en Veiligheid bekijken verder doorlopend welke knelpunten er zijn, en hoe die kunnen worden opgelost.

Wat wij willen bereiken:
- Betere informatiepositie voor opsporingsdiensten vanaf 2020 dmv gegevensdeling met toezichthouders en het verwijzingsportaal bankgegevens
- Extra capaciteit voor witwasonderzoek vanaf 2020
- Versterken aanpak onderliggende criminaliteit met witwasbehoefte
- Versterken afpakken crimineel verkregen vermogen

3.2 Verbeteren informatiepositie opsporingsautoriteiten

Informatie is van cruciaal belang voor het opsporen en vervolgen van witwassen en onderliggende delicten. Daarom treffen wij een aantal maatregelen om de informatiepositie van de opsporingsautoriteiten te vergroten. Dit betreft enerzijds het delen van toezichtinformatie van Wwft-toezichthouders en anderzijds de realisatie en doorontwikkeling van het verwijzingsportaal bankgegevens.

Ruimere mogelijkheden voor Wwft-toezichthouders om informatie te delen met de FEC-partners
De wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn kent een geheimhoudingsregime voor toezichthouders. In beginsel behoren zij informatie die zij verkrijgen bij de uitoefening van hun toezicht niet met derden te delen. De richtlijn voorziet in een lidstaatoptie die het mogelijk maakt om vertrouwelijke informatie uit te wisselen tussen anti-witwastoezichthouders en nationale autoriteiten waaraan taken zijn toegewezen op het gebied van het bestrijden of onderzoeken van witwassen (en terrorismefinanciering) en de daarmee verband houdende basisdelicten. Bij de implementatie van de wijziging van de richtlijn gaan wij van deze lidstaatoptie gebruik maken. Dit betekent dat Wwft-toezichthouders informatie kunnen gaan uitwisselen met de instanties die belast zijn met het bestrijden, opsporen en vervolgen van witwassen. In Nederland zijn dat de instanties binnen het FEC. Waar meerdere partijen een taak vervullen bij het voorkomen en bestrijden van witwassen, zijn samenwerking en informatie-uitwisseling tussen deze partijen noodzakelijk om die taakvervulling effectief te maken. Als Wwft-toezichthouders bij het uitoefenen van hun toezicht of anderszins signalen ontvangen dat een instelling betrokken is bij witwassen, is er geen wettelijke belemmering meer om deze informatie te delen met de instanties binnen het FEC. Dit bevordert de opsporing en vervolging van witwassen. Deze wijziging is opgenomen in de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn. Deze wet treedt naar verwachting in januari 2020 in werking.

Verwijzingsportaal bankgegevens
Het verwijzingsportaal bankgegevens is een centraal elektronisch systeem dat bedoeld is om het proces van vorderen c.q. opvragen en verstrekken van identificerende gegevens van klanten van banken ten behoeve van de strafrechtketen, de Belastingdienst en de FIU-Nederland te automatiseren en daarmee efficiënter te maken. Dit proces vindt nu nog handmatig plaats. In het wetsvoorstel Wet verwijzingsportaal bankgegevens regelen wij een verplichting voor banken en andere betaaldienstverleners om zich aan te sluiten op het verwijzingsportaal bankgegevens en om daaruit identificerende gegevens te kunnen verstrekken over rekeninghouders alsmede het UBO gegeven en de openings- en sluitingsdatum van een rekening en/of een kluis. Het verwijzingsportaal bankgegevens wordt nog uitgebreid, zodat aangesloten partijen daar ook saldo- en transactiegegevens in kunnen opvragen.

Het wetsvoorstel vormt mede een implementatie van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het verwijzingsportaal bankgegevens gaat verder dan de verplichtingen in deze richtlijn, doordat ook de strafrechtketen is aangesloten. Het voldoet daardoor ook grotendeels aan de implementatie van een nieuw voorstel voor een Europese richtlijn[15] dat voorschrijft dat de strafrechtketen toegang krijgt tot het verwijzingsportaal bankgegevens. Door het verwijzingsportaal bankgegevens kunnen identificerende gegevens van bankklanten betrouwbaar, veilig, snel, gericht en efficiënt worden gevorderd c.q. opgevraagd en verstrekt op uniforme wijze. Dit draagt bij aan de snelle identificatie van natuurlijke of rechtspersonen die houder zijn van of zeggenschap hebben over bankrekeningen en andere financiële producten.

De geplande inwerkingtreding van het wetsvoorstel verwijzingsportaal bankgegevens is 1 januari 2020. Het wetsvoorstel wordt voor de zomer bij uw Kamer ingediend.

De uitbreiding van het portaal met de mogelijkheid om onder meer UBO-gegevens op te kunnen vragen vloeit voort uit de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn en moet op 10 september 2020 gereed zijn. Daarnaast streven wij ernaar de doorontwikkeling van het portaal met de mogelijkheid van het opvragen c.q. verstrekken van saldo- en transactiegegevens in december 2021 gereed te hebben.

3.3 Intensiveren van opsporing en vervolging
Naast het verbeteren van de informatiepositie van de opsporingsautoriteiten versterken wij de opsporing en vervolging van witwassen met extra budget en heeft het OM samen met de politie, FIOD en FIU-Nederland een landelijk programma opgezet voor de bestrijding van witwassen.

Extra capaciteit voor FIOD, FIU-Nederland en OM
Voor het intensiveren van de opsporing van witwassen, fraudebestrijding en ondermijning stellen we onder meer aan de FIOD, de Belastingdienst, FIU-Nederland en het OM een bedrag ter beschikking oplopend tot een structureel bedrag van € 29 miljoen vanaf 2021. Met dit bedrag kunnen extra projecten en onderzoeken worden opgezet. De exacte inzet en verdeling van de middelen worden in onderlinge afstemming bepaald.

Landelijk programma witwasbestrijding
Naar aanleiding van de diverse, eerder genoemde onderzoeken in 2017 en 2018 naar (risico's van) witwassen is door het OM in afstemming met de politie, FIOD en FIU-Nederland het programma witwasbestrijding 2019-2022 opgesteld. Het voorziet in een integrale, strafrechtelijke aanpak van witwassen. De ambitie van het programma is het creëren van meer samenhang en synergie tussen de anti-witwasprogramma's van deze (landelijke) diensten, waarbij een gemeenschappelijke lange termijn visie op witwasbestrijding en te bereiken doelen de basis vormt.
De doelstelling van het programma witwasbestrijding is tweeledig en behelst het volgende.

[15] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences and repealing Council Decision 2000/642/JHA

1) Crimineel vermogen dat in het financiële stelsel terecht komt vroegtijdig signaleren en de betrokkenen daarbij aanpakken (opsporen en vervolgen). Hierbij gaat de aandacht uit naar zowel vermenging van onder- en bovenwereld als op structuren opgezet voor criminele geldstromen en ongebruikelijk bezit en het afpakken hiervan.
2) Voorkomen dat vermogen met criminele herkomst in het financiële stelsel terechtkomt. Het versterken van poortwachters van het financiële stelsel en het aanpakken van hen die falen in het weerbaar maken en houden van het financiële stelsel zijn hierbij prioriteiten.

Om verdere focus aan te brengen in de strafrechtelijke aanpak van witwassen zijn voor de komende jaren, indachtig de NRA witwassen, zes thema's gedefinieerd, te weten: legale (onbewuste) dienstverleners; illegale dienstverleners; verhuld vermogen; Trade Based Money Laundering; betaalmiddelen; en (inter)nationale beleggingen in ondernemingen of beleggingsfondsen. Operationele activiteiten en initiatieven van de (landelijke) diensten zullen worden afgestemd op deze thema's. In een jaarplan worden verder de operationele afspraken vastgelegd. Hiermee wordt tevens de nodige flexibiliteit gecreëerd om in te spelen op relevante ontwikkelingen en actualiteiten. Het uitgangspunt is dat er geen vaste samenwerkingsorganisatie wordt gebouwd maar dat er steeds op de thema's maatwerkgericht wordt samengewerkt door netwerkpartners. Op die manier ontstaat een clustering van partners die hun expertise, dataposities, intelligence en opsporingsactiviteiten zodanig op elkaar afstemmen dat sprake is van een gezamenlijke strategie. Hierdoor wordt het effect van ieders optreden en daarmee het effect van de witwasbestrijding in zijn totaliteit vergroot. Nadrukkelijk wordt hierbij aansluiting gezocht met de aanpak van ondermijning en van het afpakken van crimineel vermogen.

3.4 Versterken aanpak ondermijning

Wij onderschrijven de aanbeveling uit de beleidsmonitor witwassen om een anti-witwasbeleid te voeren met bijzondere aandacht voor de onderliggende criminaliteit waarbij de witwasbehoefte het hoogst is, te weten drugshandel en fraude. Uit de eerder benoemde uitgangspunten van het anti-witwasbeleid blijkt reeds dat een opgebouwde informatiepositie ten aanzien van witwassen effect heeft op het voorkomen en bestrijden van allerlei vormen van (ondermijnende) criminaliteit, en vice versa. Bovendien zijn verschillende specialistische teams in het toezicht, de opsporing en vervolging actief om te acteren op specifieke witwaspraktijken alsmede op specifieke vormen van onderliggende criminaliteit, ook in bepaalde sectoren. Daarbij wordt, zoals ook is onderkend in de beleidsmonitor witwassen, steeds meer gezamenlijk opgetreden zoals in het Anti Money Laundering Center (witwassen), Regionale Informatie- en Expertise Centra (georganiseerde criminaliteit), tripartite overleggen OM, FIOD en Belastingdienst alsook DNB en de AFM (fiscale fraude en overtreding Wft), Anti Corruptie Center (corruptie), in de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen en in het Financieel Expertise Centrum (integriteit financiële sector). Indien gewenst kunnen ook andere relevante partners, zoals de FIU-Nederland, deelnemen aan de hiervoor beschreven gezamenlijke initiatieven.

Versterken aanpak ondermijning via extra budget, projecten en wetgeving

In het kader van de versterking van de aanpak van ondermijning is de focus gelegd op de illegale drugsindustrie en de daarmee gepaard gaande verwevenheid van onder- en bovenwereld en de bijbehorende criminele geldstromen. Alle partners, op lokaal, regionaal en landelijk niveau hebben de handen ineen geslagen en concrete plannen uitgewerkt om de aanpak de komende jaren op een hoger niveau te brengen.[16] De extra middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld, een structurele reeks van € 5 mln. in 2018, oplopend tot € 10 mln. vanaf 2019 en € 100 mln. incidenteel maken het mogelijk een stevige impuls te geven aan de aanpak. Ook is bij de middelen van het huidige Regeerakkoord 171 fte aan politiecapaciteit toegekend ten behoeve van de opsporing van ondermijning. Dit moet ertoe bijdragen dat in de samenwerking robuuste verbanden kunnen ontstaan en ook slagvaardiger onderzoek kan worden gedaan naar regio-overstijgende criminele samenwerkingsverbanden. In de Veiligheidsagenda 2019-2022 is de financiële invalshoek een dominante lijn in de aanpak van ondermijning.[17] Financieel onderzoek wordt onder meer

[16] Zie Kamerstuk 29 911, nr. 212.
[17] Zie Kamerstukken 28 684 en 29 628, nr. 540.

ingezet om geldstromen te onderzoeken en financiële structuren bloot te leggen om daar waar mogelijk het criminele verdienmodel te verstoren. Bovendien wordt in alle ondermijningzaken financieel onderzoek ingezet, tenzij uit de financiële analyse evident naar voren komt dat dit geen meerwaarde heeft.

Naast deze financiële impuls wordt de aanpak verder versterkt door een ambitieus wetgevingsprogramma: de zogenoemde ondermijningswetgeving die bestaat uit meerdere (lopende en nieuwe) wetsvoorstellen, die gemeen hebben dat zij geheel of mede tot doel hebben de aanpak van ondermijning te versterken. Een werkgroep, waaraan het OM, de politie en de FIOD deelnemen, buigt zich momenteel over voorstellen op het terrein van afpakken van crimineel vermogen in het kader van de aanpak van ondermijning. Daarbij wordt ook gesproken over de zogenoemde non confiscation based confiscation. Het betreft een fundamentele kwestie waarin verschillende opties en hun effecten voor het Nederlandse bestel goed voor ogen moeten worden gehouden en worden onderzocht.

3.5 Verbeteren van het afpakken van crimineel verkregen vermogen

Het kabinet maakt zich samen met alle partners sterk voor extra inspanningen op het terrein van het afpakken van crimineel vermogen. De vier actielijnen daaromtrent zijn toegelicht in de brief van 13 maart jl.[18], te weten: 1) het plaatsen van het financieel-economisch perspectief aan de voorkant van opsporingsonderzoeken; 2) een lerende overheid in een veranderende wereld waarbij integraal ieder vanuit de eigen rol bijdraagt aan het afpakproces; 3) versterking van de internationale samenwerking, in wetgevende en operationele zin; en 4) versterking van de sturing met behulp van verbeterde en integrale monitoring.

Ook zijn voor de versterking van de aanpak van het afpakken extra middelen beschikbaar gesteld, in de miljoenennota 2018 is een bedrag van € 30 miljoen incidenteel hiervoor opgenomen. Daarbij ligt een belangrijk accent op de versterking van de integrale samenwerking en ook het integraal afpakken. Voorbeelden van landelijke en regionale projecten worden genoemd in voornoemde brief. Deze projecten zijn ook van belang voor de aanpak van witwassen, onder meer door een beter beeld van gehanteerde modi operandi waaronder inzake criminele investeringen en het structureel versterken van de expertise op nationaal en regionaal niveau om financiële stromen op te sporen. In het bijzonder noemen we het hiervoor al benoemde verwijzingsportaal bankgegevens, dat op grond van de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn dient te worden opgericht. Het doel is dat portaal nog effectiever te maken zodat handhavingsinstanties nog beter een beeld krijgen hoe de geldstromen lopen doordat op basis van het Wetboek van Strafvordering aanvullende gegevens zijnde saldo- en transactiegegevens makkelijk toegankelijk worden voor de opsporing.

Op 9 april 2019 heeft de Tweede Kamer een motie van het lid Laan-Geselschap aangenomen. In deze motie[19] wordt de regering verzocht om vóór het zomerreces 2019 te starten met een pilot waarbij in beslag genomen goederen ten goede van de samenleving kunnen komen. In antwoord op deze motie berichten wij dat er momenteel vanuit het OM een verkennend multidisciplinair vooronderzoek plaatsvindt naar de mogelijkheden om het maatschappelijk herbestemmen van afgepakt vastgoed in Nederland toe te passen. Uitgangspunt van de te ontwikkelen concepten is dat de strijd tegen ondermijning daarmee niet alleen zichtbaar wordt, maar ook iets van de gemeenschap. De initiatieffase van de verkenning wordt op dit moment afgerond en het onderzoek naar de haalbaarheid van de concepten op praktisch en uitvoerend niveau, inclusief budgettaire dekking, wordt gestart. Vanwege het buitengewone karakter kan een dergelijke pilot alleen worden gerealiseerd na onze instemming en die van de staatssecretaris van BZK. Bij een positieve uitkomst van de haalbaarheidsfase is het streven om de uitvoeringsfase per begin 2020 te doen plaatsvinden.

[18] Zie Kamerstuk 29 911, nr. 221.
[19] Zie Kamerstuk 29 911, nr. 232.