Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Cahier 2024-1

National Risk Assessment Witwassen 2023

Kennisinstituut voor de rechtsstaat

Cahier 2024-1

National Risk Assessment Witwassen 2023

H.C.J. van der Veen
L.F. Heuts

Cahier
De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van WODC Repository.

Inhoud

	Afkortingen	**6**
	Samenvatting	**9**
1	**Inleiding**	**17**
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	17
1.2	Wat is witwassen?	19
1.3	Doel, structuur en onderzoeksvragen	22
1.4	Lessen van de tweede NRA Witwassen en de FATF-evaluatie	24
1.5	Leeswijzer	26
2	**Onderzoeksmethodiek**	**28**
2.1	Sleutelbegrippen	28
2.2	Uitvoering NRA binnen de ISO 31000 standaard voor risicomanagement	29
2.3	Ingezette onderzoeksmethoden	30
3	**Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen?**	**43**
3.1	Geografische en demografische kenmerken	43
3.2	Sociaal-culturele kenmerken	44
3.3	Economische kenmerken	45
3.4	Infrastructurele kenmerken	53
3.5	Criminologische kenmerken	54
3.6	Witwassen	60
3.7	Tot slot	64
4	**Grootste witwasdreigingen**	**66**
4.1	Girale en contante transacties/stortingen bij vergunde banken	67
4.2	Buitenlandse bankrekeningen en laagdrempelige mogelijkheden om deze te openen	69
4.3	Payment Service Providers	71
4.4	Geldtransactiekantoren	73
4.5	Aanbieders van financiële cryptodiensten	74
4.6	Opknippen van trustkantoor-dienstverlening	76
4.7	Crimineel ondergronds bankieren en hawala-bankieren	78
4.8	Handelsconstructies met goederen en/of diensten	80
4.9	(Ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	81
4.10	Particulier en commercieel vastgoed	84
4.11	Fysieke verplaatsing contant geld en/of grootwaardeproducten	86
4.12	Minder transparante Nederlandse rechtsvormen	88
4.13	Buitenlandse (*offshore*) structuren	97
4.14	Professionele dienstverleners	99
4.15	Stromannen, katvangers en *money mules*	101
4.16	Potentiële impact van grootste witwasdreigingen	102
4.17	Tot slot	104
5	**Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium**	**105**
5.1	Organisatie van witwaspreventie en -bestrijding	105
5.2	Beschikbaar beleidsinstrumentarium	106
5.3	Internationale wet- en regelgeving	107

5.4 Nationale wet- en regelgeving 108
5.5 Overige beleidsinstrumenten 111
5.6 Inschatting weerbaarheid beleidsinstrumentarium 115
5.7 Toekomstig beleidsinstrumentarium 117
5.8 Tot slot 117

6 Conclusies 119
6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen 119
6.2 Evaluatie van de derde NRA 127
6.3 Lessen voor de volgende NRA 131

Summary 134

Literatuur 142

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie 149

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden 150

Bijlage 3 Deelnemers expertmeetings 152

Bijlage 4 FANO-enquête witwasdreigingen en responsoverzicht 153

Bijlage 5 Van longlist naar shortlist grootste witwasdreigingen 159

Bijlage 6 Potentiële impact grootste witwasdreigingen 165

Bijlage 7 Weerbaarheid grootste witwasdreigingen 168

Bijlage 8 Aanvullende analyses 170

Bijlage 9 Kwantitatieve data Justis/TRACK 173

Afkortingen

ABN-AMRO	Algemene Bank Nederland, Amsterdam-Rotterdam Bank
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIO	Anoniem, Internationaal en Ongereguleerd
AMLC	Anti Money Laundering Centre
AMLSC	Standing Committee on anti-money laundering and countering terrorist financing
AMON	Anti-Money laundering Operational Network
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
ART	Asset-Referenced Token
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFI	Bijzondere Financiële Instellingen
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BBP	Bruto Binnenlands Product
BOVAG	Bond Van Automobielhandelaren en Garagehouders
BTWwft	Bureau Toezicht Wwft
BV	Besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CARIN	Camden Asset Recovery Inter Agency Network
CASP	Crypto Asset Service Providers
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CDD	Customer Due Diligence
CIA	Central Intelligence Agency
CIO	Interkerkelijk Contact In Overheidszaken
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CPI	Corruption Perceptions Index
CV	Commanditaire vennootschap
DNB	De Nederlandsche Bank
EBA	European Banking Authority
ECLI	European Case Law Identifier
EER	Europese Economische Ruimte
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EMT	E-Money Token
EU	Europese Unie
EVA	*Betekenis 1*: Europese Vrijhandelsassociatie *Betekenis 2*: Externe Verwijzingsapplicatie
FANO	Feiten/casus, Aannemelijk, Niet aannemelijk en Onbekend
FATF	Financial Action Task Force
FCI-Net	Financial Criminal Investigations Net
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIN	Fondsen in Nederland
FIU	Financial Intelligence Unit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
G-7	Groep van Zeven
GDR	Group Decision Room

GDSS	Group Decision Support System
HISWA	Nederlandse Vereniging voor Handel en Industrie op het gebied van Scheepsbouw en Watersport
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
IBAN	International Bank Account Number
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ING	Internationale Nederlanden Groep
ISO	International Organization for Standardization
J5	Joint Chiefs of Global Tax Enforcement
JenV	Justitie en Veiligheid
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Ksa	Kansspelautoriteit
KvK	Kamer van Koophandel
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
MCA	Multi Criteria Analyse
MCDA	Multi Criteria Decision Analysis
MICAR	Markets in Crypto-Assets Regulation
MIT	Multidisciplinair Interventieteam
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NEPROM	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
NSOC	Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit
NV	Naamloze vennootschap
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
NVGTK	Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OMG’s	Outlaw Motorcycle Gangs
OT	Ongebruikelijke transactie
OTA	Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur
PGP	Pretty Good Privacy
PPS	Publiek-Private Samenwerking
PSD2	Payment Service Directive 2
PSP	Payment Service Provider
RABO	Raifeissen Bank, Boerenleenbank
RECRON	Vereniging van Recreatieondernemers Nederland
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RPI	Resterende Potentiële Impact
SBML	Service-Based Money Laundering
SNRA	Supra National Risk Assessment
SRA	Netwerkorganisatie van zelfstandige accountantskantoren
STAK	Stichting-administratiekantoor
TBML	Trade-Based Money Laundering

TMNL	Transactie Monitoring Nederland
TRACK	Toezicht Rechtspersonen, Analyse, Controle & Kennisgeving
UBO	Ultimate Beneficial Owner
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VFN	Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
VOF	Vennootschap Onder Firma
VT	Verdachte transactie
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
Wft	Wet op het financieel toezicht
WTO	World Trade Organization
WTR	Wire Transfer Regulation
Wtt 2018	Wet toezicht trustkantoren 2018
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Samenvatting

Achtergrond van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de *Financial Action Task Force* (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). Nederland is als lid van de FATF gebonden aan de aanbevelingen van dit intergouvernementeel orgaan gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering, maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar verschillende opeenvolgende anti-witwasrichtlijnen. Op grond van deze richtlijnen dienen de EU-lidstaten risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. Voor Nederland is de uitvoering van de NRA vastgelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Artikel 1f lid 1 van de Wwft vermeldt dat de Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid gezamenlijk een, om de twee jaar te actualiseren, verslag publiceren van de geïdentificeerde, geanalyseerde en beoordeelde nationale risico's op de terreinen van witwassen en het financieren van terrorisme.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft in de periode juni 2022 tot en met december 2023 een derde NRA Witwassen voor Europees Nederland uitgevoerd.[1] De uitgevoerde risicoanalyse voor de NRA betreft de periode januari 2020[2] tot en met juni 2023.[3] De NRA heeft een vijfledig doel:

1 het identificeren van de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact (ofwel de grootste witwasdreigingen);
2 het vaststellen van de hoogte van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen;
3 het bepalen van de hoogte van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de grootste witwasdreigingen;
4 het bieden van inzicht in de aard en mechanismen van de grootste witwasdreigingen; en
5 het bepalen van het risiconiveau van de grootste witwasdreigingen door de potentiële impact van de dreigingen af te zetten tegen de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

[1] Sinds 2017 zijn voor Europees Nederland twee eerdere NRA's op het terrein van witwassen uitgevoerd door het WODC. Daarnaast zijn er sindsdien twee NRA's Terrorismefinanciering uitgevoerd voor Europees Nederland. Voor Caribisch Nederland zijn sinds 2017 ook twee NRA's uitgevoerd, die betrekking hadden op zowel witwassen als terrorismefinanciering. Parallel aan de uitvoering van de derde NRA Witwassen heeft het WODC de derde NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd (voor Europees Nederland).

[2] Er wordt uitgaan van januari 2020 omdat de risicoanalyse van de vorige NRA Witwassen betrekking had op de periode tot eind 2019.

[3] De gegevens die de basis vormen voor de risicoanalyse in de NRA, zijn verzameld in drie expertmeetings. De laatste expertmeeting vond plaats in juni 2023.

Onderzoeksmethodiek

De structuur van de derde NRA wordt – net als in de eerdere NRA's – bepaald door het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement. De gehanteerde onderzoeksmethodiek kent de volgende onderdelen:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen en de potentiële impact daarvan. Deze factoren kunnen een rol spelen bij het bepalen van de in te zetten witwasmethoden. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht en zijn relevante kwantitatieve databronnen geraadpleegd.
- Ten behoeve van een inventarisatie van witwasdreigingen zijn recente (sinds 2020 verschenen) rapporten bestudeerd, waaronder de Europese *Supra National Risk Assessment* (SNRA), en is de zogeheten FANO-enquête[4] uitgezet onder publieke en private partijen met een taak bij de preventie en/of bestrijding van witwassen.
- In de eerste expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties[5] de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact geïdentificeerd.
- In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met vertegenwoordigers van expertorganisaties en andere partijen met een taak bij het tegengaan van witwassen nader ingegaan op de aard, mechanismen en casuïstiek van de dreigingen die op de voorlopige shortlist van grootste witwasdreigingen stonden.
- In de tweede expertmeeting is – naar aanleiding van de bevindingen uit de interviews – de shortlist van grootste witwasdreigingen aangepast en definitief vastgesteld, waarna de experts de potentiële impact van de dreigingen hebben ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA).
- In de derde expertmeeting hebben experts per grootste witwasdreiging de weerbaarheid van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium ingeschat. Dit betreft de mate waarin het totaal beschikbare beleidsinstrumentarium de dreiging tegengaat.
- Door de ingeschatte potentiële impact van de witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in het risiconiveau van de grootste witwasdreigingen.
- Voor alle 18 dreigingen zijn bij een aantal publieke organisaties dataverzoeken ingediend en zijn zoveel mogelijk beschikbare kwantitatieve data evenals recente casuïstiek opgenomen in de rapportage.
- Tot slot zijn in de eindfase van het onderzoek de resultaten van het onderzoek gevalideerd. Het betreft validerende interviews met zeven experts werkzaam bij vijf sleutelorganisaties afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij het risiconiveau van de 18 grootste witwasdreigingen herkennen. Daarnaast is voor acht dreigingen in deze derde NRA Witwassen die terugkomen in de lijst van grootste dreigingen van de parallel uitgevoerde NRA voor terrorismefinanciering, de samenhang bepaald.

---

[4] In deze *online* uitgevoerde enquête is aan de respondenten gevraagd om in een longlist van dreigingen aan te geven of zij vanuit hun eigen werkzaamheden ervaring hebben met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. FANO staat voor Feiten/casus, Aannemelijk, Niet aannemelijk en Onbekend.

[5] Het betreft publieke en private organisaties die een taak hebben bij de preventie en/of repressie van witwassen. In deze NRA zijn dat opsporingsinstanties, handhavers, Wwft-toezichthouders en de brancheorganisatie van de bankensector (de Nederlandse Vereniging van Banken, NVB).

Grootste witwasdreigingen

Uit een longlist van 50 witwasdreigingen, die betrekking hebben op plaatsings-, verhullings-, legitimerings- of integratiemethoden, hebben witwasexperts in de eerste expertmeeting de tien dreigingen geïdentificeerd die naar hun oordeel binnen de Nederlandse context het hoogst scoorden op potentiële impact. Dit leidde tot een voorlopige shortlist van 15 grootste witwasdreigingen, die in de tweede expertmeeting is uitgebreid tot 18 dreigingen. De NRA legt de focus op deze definitieve shortlist van 18 grootste witwasdreigingen die in tabel S1 gecategoriseerd worden weergegeven omdat de grootste dreigingen qua potentiële impact niet veel uiteenlopen.

Tabel S1 Potentiële impact 18 grootste witwasdreigingen (n=9)

Dreiging	Potentiële impact *(op een schaal van 0-100)*
Score-categorie '60 of meer'	
Witwassen via professionele dienstverleners	67
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	60
Score-categorie '55 tot en met 59'	
Witwassen via particulier vastgoed	58
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	58
Witwassen via commercieel vastgoed	58
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	58
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	57
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	57
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	57
Witwassen via *Payment Service Providers*	56
Score-categorie '50 tot en met 54'	
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	54
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	53
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	52
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	51
Witwassen via buitenlandse bankrekening	51
Score-categorie 'Minder dan 50'	
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	49
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	48

De dreiging 'witwassen via professionele dienstverleners' kreeg van de 18 grootste witwasdreigingen verreweg de hoogste score, namelijk een potentiële impact score van 67 op een schaal van 0 tot en met 100. Het laagst in deze lijst met grootste witwasdreigingen komen 'witwassen via vergunde geldtransactiekantoren' en 'witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening' uit (in beide gevallen

een score van iets lager dan 50). Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat de potentiële impact van veruit de meeste van de 18 grootste witwasdreigingen niet in sterke mate van elkaar verschilt (de scores liggen immers veelal tussen 50 en 60).

De witwasdreigingen in tabel S1 zijn gericht op het plaatsen van contant crimineel geld in het legale geldcircuit, het integreren van crimineel geld in het financiële systeem, het verhullen van de wijze waarop het criminele geld wordt geplaatst of geïntegreerd en/of van de identiteit van de crimineel die het geld plaatst of integreert, en/of het geven van een schijn van legitimiteit aan het criminele geld. Deze dreigingen kunnen – in verschillende combinaties van twee of meerdere dreigingen – een witwasconstructie vormen. Een witwasconstructie kan vrij eenvoudig van aard zijn (bijvoorbeeld de inzet van een *money mule* die grote hoeveelheden contant geld naar het buitenland verplaatst), maar kan ook een zeer complex karakter hebben (bijvoorbeeld de aanschaf van particulier vastgoed door een stroman waarbij zowel *offshore* structuren als minder transparante Nederlandse rechtsvormen worden gebruikt).

Uit eerder uitgevoerd onderzoek komt naar voren dat in 2014 drugs en fraude samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van de witwasbehoefte in Nederland. Dat drugs en fraude de belangrijkste voorafgaande criminaliteitsvorm lijken te zijn, wordt ondersteund door data uit het Jaaroverzicht van de *Financial Intelligence Unit* (FIU) Nederland: de meeste verdachte transactie-dossiers hebben betrekking op deze twee criminaliteitsvormen. In algemene zin kan verder worden gemeld dat bij drugscriminaliteit in vergelijking met financiële fraude in grotere mate met contant geld wordt gewerkt, wat erop kan wijzen dat bij witwasdreigingen waarbij contant geld in het legale circuit wordt geplaatst of wordt verplaatst, vooral sprake is van drugsgeld.

Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. In deze NRA worden ook samenwerkingsverbanden tussen publieke en/of private organisaties en richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, gezien als beleidsinstrument. Tabel S2 geeft een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat tot en met juni 2023 – de maand waarin de derde expertmeeting plaatsvond – beschikbaar was ter preventie en bestrijding van witwassen.

Witwasexperts hebben in de derde expertmeeting voor de 18 grootste dreigingen een inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. De resultaten van de expertmeeting worden gecategoriseerd weergegeven in tabel S3. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die op dat moment (juni 2023) waren geïmplementeerd.

Tabel S2 Beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
• FATF-aanbevelingen • EU anti-witwasrichtlijnen • Europese verordening Aangifte liquide middelen • *Wire Transfer Regulation 2*	• Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme[a] • Wet op het financieel toezicht • Wetboek van Strafrecht • Wetboek van Strafvordering • Sanctiewet 1977 • Wet toezicht trustkantoren 2018 • Algemene Douanewet • Wet controle op rechtspersonen • Handelsregisterwet 2007 (inclusief UBO-registers) • Fiscale wetgeving • Wet op de economische delicten • Wet Bibob	• Nationale samenwerkings-verbanden • Internationale samenwerkingsverbanden • Sectorale regelgeving en voorwaarden • Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

a In Nederland verplicht de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een groot aantal instellingen om ongebruikelijke transacties te melden bij de *Financial Intelligence Unit* – Nederland.

Bij twee witwasdreigingen oordelen de experts dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium de potentiële impact met 60% of meer tegengaat, namelijk bij 'witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken' (score 64) en 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken' (score 60). De vier witwasdreigingen met de laagste weerbaarheidsscore hebben allen een internationaal karakter: witwassen via buitenlandse bankrekening (score 31), via buitenlandse (*offshore*) structuren (score 26), via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren (score 26) en via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen (score 20). De lage scores houden dus in dat het totale beleidsinstrumentarium deze witwasdreigingen – volgens experts – slechts in relatief beperkte mate tegengaat. Onderstaande tabel laat zien dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium sterk kan verschillen tussen de 18 grootste witwasdreigingen (de scores liggen namelijk tussen 20 en 64).

Ondanks de mitigerende werking van het beschikbare instrumentarium op de 18 grootste witwasdreigingen, kunnen de dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mitigerende werking hangt samen met de mate waarin het AIO-principe[6] van toepassing is op de witwasdreigingen. Bij de meeste witwasmethoden zijn één of meer van de drie AIO-componenten van toepassing. Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de witwasdreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de dreigingen.

6 AIO staat voor Anonimiteit (de methode verhult de identiteit van de witwassende crimineel), Internationaal (de methode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector).

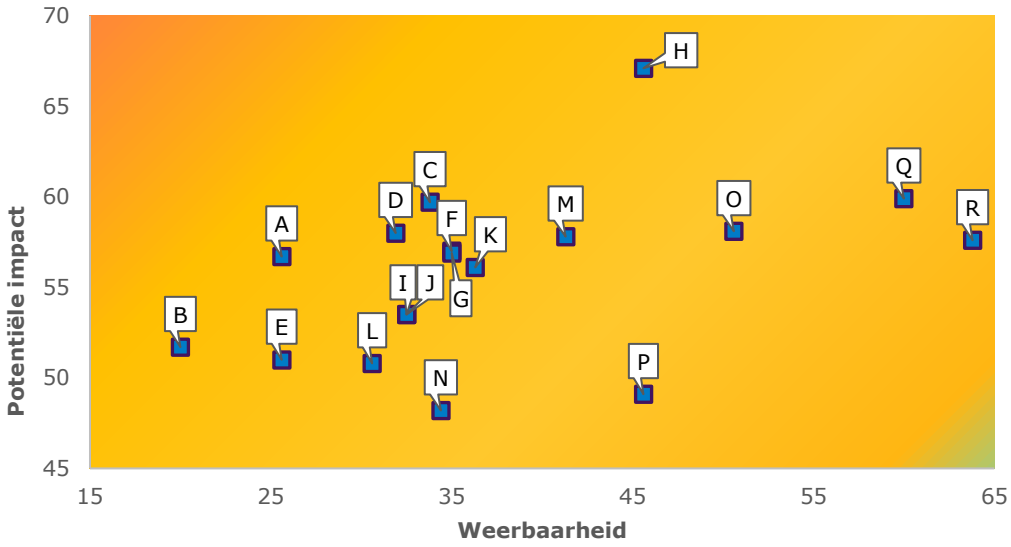
Tabel S3 Weerbaarheid beleidsinstrumentarium per grootste witwasdreiging (n=9)

Dreiging	Weerbaarheid *(op een schaal van 0-100)*
Score-categorie '60 of meer'	
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	64
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60
Score-categorie '50 tot en met 59'	
Witwassen via particulier vastgoed	51
Score-categorie '40 tot en met 49'	
Witwassen via professionele dienstverleners	46
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	46
Witwassen via commercieel vastgoed	41
Score-categorie '30 tot en met 39'	
Witwassen via *Payment Service Providers*	36
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	35
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	35
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	34
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	34
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	33
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	33
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	32
Witwassen via buitenlandse bankrekening	31
Score-categorie '20 tot en met 29'	
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	26
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	26
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	20

Risiconiveau grootste witwasdreigingen

In figuur S1 worden in een *heatmap* de expertinschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium voor de 18 grootste witwasdreigingen tegen elkaar afgezet. De hoogste risico's zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en waarbij sprake is van een lage weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Deze *heatmap* kan worden gezien als samenvatting van de derde NRA Witwassen. Wel dient hierbij in ogenschouw te worden gehouden dat de *heatmap* alleen de grootste witwasdreigingen weergeeft en dat de andere dreigingen die zijn opgenomen uit de longlist en eveneens deel uitmaken van de NRA, door de experts als minder hoog risico worden gezien.

Figuur S1 *Heatmap* derde NRA: potentiële impact afgezet tegen weerbaarheid voor de grootste witwasdreigingen[a]



A	Crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	J	Stromannen, katvangers of *money mules*
B	Laagdrempelig openen buitenlandse bankrekening	K	*Payment Service Providers*
C	Handelsconstructies met goederen of diensten	L	Buitenlandse bankrekening
D	(Ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	M	Commercieel vastgoed
E	Buitenlandse (*offshore*) structuren	N	Opknippen trustkantoor-dienstverlening
F	Fysieke verplaatsing grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten	O	Particulier vastgoed
G	Minder transparante Nederlandse rechtsvormen	P	Vergunde geldtransactiekantoren
H	Professionele dienstverleners	Q	Girale transacties bij vergunde banken
I	Aanbieders van financiële cryptodiensten	R	Contante transacties/stortingen bij vergunde banken

a Om zo duidelijk mogelijk de verschillen in beeld te brengen is de weergegeven figuur een uitsnede uit een figuur met assen die lopen van 0 tot en met 100, waarbij de kleuren verlopen van linksboven: rood (hoogste potentiële impact en laagste weerbaarheid) naar rechtsonder: groen (laagste potentiële impact en hoogste weerbaarheid). De volledige figuur is opgenomen in bijlage 8, figuur B8.1.

De figuur laat zien dat het risiconiveau van de 18 grootste witwasdreigingen niet sterk van elkaar afwijkt. Dit geldt met name voor de potentiële impactscores die uiteenlopen van 48 tot 67. De weerbaarheid tegen de dreigingen laat een grotere spreiding zien. Alle dreigingen bevinden zich in het oranje gebied. Van al deze risicovolle witwasdreigingen hebben de volgende vijf dreigingen het hoogste risiconiveau (het meest linksboven in de figuur weergegeven):

- *Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren (A in figuur S1)*. Met name door een laag ingeschatte weerbaarheid heeft deze witwasdreiging

zo'n hoog risiconiveau. De dreiging biedt – volgens het AIO-principe – mogelijkheden om op anonieme wijze geld over te maken, heeft een internationaal karakter en wordt veelal via en/of naar het buitenland ingezet, en heeft betrekking op een ongereguleerde 'sector'. Verder is deze witwasmethode relatief eenvoudig toegankelijk voor criminelen die hun illegaal verkregen geld willen witwassen.

- *Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen (B)*. Bij deze witwasdreiging wordt het hoge risiconiveau met name door een zeer laag ingeschatte weerbaarheid veroorzaakt. Dit is te relateren aan het feit dat sommige digitale buitenlandse bankrekeningen relatief eenvoudig – met, afhankelijk van het land, mogelijk minder strenge witwasregelgeving en -toezicht ten aanzien van financiële dienstverleners – geopend kunnen worden door criminelen, en dat er momenteel geen beleidsinstrumentarium bestaat om dit aan te pakken. Zodra de crimineel eenmaal beschikt over een buitenlandse bankrekening, kan hij of zij transacties naar, via of vanuit deze rekening laten lopen, die lastig zijn te monitoren door Nederlandse banken en minder inzichtelijk zijn voor opsporingsdiensten die daardoor over een minder goede informatiepositie beschikken.
- *Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten (C)*. Bij deze witwasdreiging hangt het hoge risiconiveau samen met het feit dat de verschillende methoden die onder *Trade-Based Money Laundering* (TBML) en *Service-Based Money Laundering* (SBML) vallen, zeer ondoorzichtig van aard zijn en dat deze vaak een internationaal karakter hebben. Deze witwasdreiging is daardoor minder inzichtelijk voor Nederlandse opsporingsdiensten.
- *Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten (D)*. Het hoge risiconiveau van deze witwasdreiging wordt veroorzaakt doordat deze dreiging veel verschillende manieren biedt om crimineel contant geld in het legale geldcircuit te plaatsen dan wel te integreren (ten behoeve van het eigen gebruik van de grootwaardeproducten). Het feit dat de huur, verhuur en zogenaamde *operational lease* van grootwaardeproducten, zoals vaak het geval is bij het leasen van auto's, niet onder de Wwft en het toezicht door Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) vallen, levert ook een bijdrage aan het hoge risiconiveau van de dreiging.
- *Witwassen via professionele dienstverleners (H)*. Bij deze witwasdreiging wordt het hoge risiconiveau veroorzaakt door de zeer hoog ingeschatte potentiële impact van de dreiging. Die hoge inschatting komt doordat professionele dienstverleners een spilfunctie hebben bij veel witwasmethoden. Hun bewuste dan wel onbewuste betrokkenheid maakt het mogelijk om bijvoorbeeld met crimineel geld een woning aan te schaffen of een stichting op te richten.

Van de 18 grootste witwasdreigingen ligt het minst hoge risiconiveau bij de drie witwasdreigingen die het meest rechtsonder in de figuur staan: 'witwassen via vergunde geldtransactiekantoren (P)', 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken' (Q) en 'witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken' (R). Hoewel bij deze dreigingen nog steeds sprake is van een aanzienlijk risiconiveau, wordt hun risiconiveau verhoudingsgewijs het laagst ingeschat. Dat wordt met name veroorzaakt door de hoog ingeschatte weerbaarheid, wat te relateren is aan de verbetering van het cliëntonderzoek en transactiemonitoring in de afgelopen jaren door zowel vergunde banken als vergunde geldtransactiekantoren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie[7] van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de *Financial Action Task Force* (FATF) (FATF, 2012-2023) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernementeel orgaan, opgericht door de G-7[8] in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering, maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels.[9] Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar verschillende opeenvolgende anti-witwasrichtlijnen. Op grond van deze richtlijnen dienen de EU-lidstaten risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. Voor Nederland is de uitvoering van de NRA vastgelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Artikel 1f lid 1 van de Wwft vermeldt dat de Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (JenV) gezamenlijk een, om de twee jaar te actualiseren, verslag publiceren van de geïdentificeerde, geanalyseerde en beoordeelde nationale risico's op de terreinen van witwassen en het financieren van terrorisme.[10]

De uitgangspunten voor de NRA zijn in 2016 vastgesteld in een methoden- en dataverkenning die het WODC in samenwerking met de Universiteit Utrecht uitvoerde. Sindsdien bepaalt de ISO 31000 standaard voor risicomanagement de structuur van de NRA's. Andere uitgangspunten die nog steeds van toepassing zijn, betreffen de wetenschappelijke benadering, de (mede) gerichtheid op in Nederland nog niet gesignaleerde risico's en de risico's die zich in de toekomst kunnen materialiseren. Ook zouden voor de risicoanalyses voor witwassen en terrorismefinanciering van de start af aan afzonderlijke NRA's uitgevoerd moeten worden. Om te kunnen leren van ervaringen bij de uitvoering van de komende NRA's en te kunnen profiteren van voortschrijdende inzichten zou er transparant moeten worden gerapporteerd en zouden de NRA's een zelfevaluatie moeten bevatten. Hiermee kregen de NRA's het karakter van een groeimodel (Van der Veen & Ferwerda, 2016).

In 2017 voerde het WODC de eerste NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering uit voor het Europese deel van Nederland, gevolgd door een tweede NRA op beide terreinen in 2020. (Van der Veen & Heuts, 2017a, 2017b, 2020a, 2020b). Ook voor

---

7 In deze NRA worden de begrippen 'repressie' en 'bestrijding' als synoniem gezien. Ter afwisseling worden in dit rapport beide begrippen gebruikt.

8 De G-7 is een intergouvernementeel forum van zeven vooraanstaande industriële staten en de Europese Unie. Het betreft Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en de Europese Unie.

9 Home (fatf-gafi.org).

10 wetten.nl - Regeling - Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme - BWBR0024282 (overheid.nl).

Caribisch Nederland – ofwel de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – voerde het WODC tweemaal een NRA op het terrein van zowel witwassen als terrorismefinanciering uit. (Van der Veen & Heuts, 2018, 2021).[11]

Uit het *Mutual Evaluation Report* van de FATF ten aanzien van het Nederlands beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering uit 2022 valt af te leiden dat de resultaten van de NRA's inmiddels een brede toepassing vinden (FATF 2022). Toezichthouders, opsporings- en handhavingsorganisaties die zijn belast met de preventie en repressie van witwassen en terrorismefinanciering, worden verondersteld bij de inrichting van hun werkprocessen rekening te houden met de risicobepaling in de NRA's. Ook de Algemene Rekenkamer maakte in een rapport over de witwasbestrijding in Nederland de brede toepassing van de resultaten van de NRA's inzichtelijk (Algemene Rekenkamer, 2022). Volgens dit rapport vormen de witwasrisico's die zijn geprioriteerd in de NRA's, de basis voor de activiteiten binnen de meldketen voor ongebruikelijke transacties (OT's). De *Financial Intelligence Unit* (FIU) Nederland, de Nationale Politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)[12] en het Openbaar Ministerie (OM) gebruiken de geprioriteerde witwasrisico's om te bepalen waarop zij hun werkzaamheden richten (Algemene Rekenkamer, 2022).

Voor Europees Nederland is nu een derde NRA Witwassen uitgevoerd, die net als de eerdere NRA's als doel heeft om de grootste risico's op het terrein van witwassen in kaart te brengen en te prioriteren. Daartoe zijn de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze dreigingen kunnen hebben en is de 'weerbaarheid'[13] van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en/of repressie van witwassen bepaald. Het WODC heeft de voorliggende NRA in de periode juni 2022 tot en met december 2023 uitgevoerd. De uitgevoerde risicoanalyse voor de NRA heeft betrekking op de periode januari 2020[14] tot en met juni 2023.[15]

Parallel aan de uitvoering van de derde NRA Witwassen is de derde NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd (voor Europees Nederland).

[11] Er is destijds voor gekozen om voor het Europese en Caribische deel van Nederland afzonderlijke NRA's uit te voeren vanwege de aanzienlijke verschillen wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken die de gebieden meer of minder kwetsbaar kunnen maken voor witwassen en terrorismefinanciering. Ook bestaan er verschillen tussen beide gebieden wat betreft het beschikbare beleidsinstrumentarium om de dreigingen tegen te gaan evenals de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.

[12] Hoewel de afkorting FIOD hier voluit wordt geschreven, hanteert de organisatie zelf alleen nog de afkorting.

[13] Bij weerbaarheid gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten.

[14] Er wordt uitgaan van januari 2020 omdat de risicoanalyse van de vorige NRA Witwassen betrekking had op de periode tot eind 2019.

[15] De gegevens die de basis vormen voor de risicoanalyse in de NRA, zijn verzameld in drie expertmeetings. De laatste expertmeeting vond plaats in juni 2023.

1.2 Wat is witwassen?

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. Onderstaande subparagrafen geven een toelichting op beide benaderingen.

Juridische benadering
De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de artikelen 420bis, ter en quater in het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Deze artikelen beschrijven de omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen. Het *Anti Money Laundering Centre* (AMLC) beschrijft zes varianten van witwassen die op grond van de WvSr strafbaar zijn gesteld (zie ook tabel 1.1) (AMLC, 2018). In artikel 420bis WvSR wordt 'opzetwitwassen' beschreven:

1 Als schuldig aan witwassen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie:
   a hij die van een voorwerp de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel verbergt of verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is of het voorhanden heeft, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf;
   b hij die een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet of van een voorwerp gebruik maakt, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf.
2 Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.

Artikel 420quater WvSr heeft betrekking op 'schuldwitwassen' en is in feite hetzelfde als artikel 420bis WvSr, met uitzondering van het onderdeel 'wetenschap'. Van schuldwitwassen is sprake als iemand redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de herkomst van het crimineel verkregen geld. Het AMLC noemt als voorbeeld een echtgenote die in weelde leeft terwijl zij moet weten dat haar man een marginaal legaal salaris heeft (AMLC, 2018). De maximumstraf van 'schuldwitwassen' ligt lager dan die van 'opzetwitwassen'.

Op 1 januari 2017 zijn de delicten 'eenvoudig opzetwitwassen' (artikel 420bis.1 WvSr) en 'eenvoudig schuldwitwassen' (artikel 420quater.1 WvSr) toegevoegd in het WvSr. Bij zowel opzettelijk witwassen als schuldwitwassen is het mogelijk om voor eenvoudig witwassen te vervolgen. Bij eenvoudig witwassen is het enkel verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp onmiddellijk afkomstig uit eigen misdrijf voldoende. Het criterium 'verbergen of verhullen', de actieve handeling, komt te vervallen bij eenvoudig witwassen. Bij de 'eenvoudige' variant van opzetwitwassen en schuldwitwassen is de maximumstraf lager dan bij de 'reguliere' varianten.

Van 'gewoontewitwassen' is sprake wanneer iemand een gewoonte maakt van witwassen (artikel 420ter WvSr). De maximumstraf van deze witwasvariant ligt hoger dan die van opzetwitwassen en schuldwitwassen. Personen die zich bij de uitoefening van hun beroep of bedrijf schuldig maken aan witwassen (artikel 420ter lid 2 WvSr), worden met dezelfde straf als voor gewoontewitwassen gestraft.

Tabel 1.1 Witwasvarianten

Variant	Wetboek van Strafrecht	Maximumstraf
Opzetwitwassen	Art. 420bis	Zes jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie
Eenvoudig opzetwitwassen	Art. 420bis.1	Zes maanden gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie
Schuldwitwassen	Art. 420quater	Twee jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie
Eenvoudig schuldwitwassen	Art. 420quater.1	Drie maanden gevangenisstraf of geldboete van de vierde categorie
Gewoontewitwassen	Art. 420ter lid 1	Acht jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie
Beroep of bedrijf	Art. 420ter lid 2	Acht jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie

Bron: AMLC (2018).

Economische benadering

Voor de NRA wordt de economische benadering, waarin het witwasproces wordt beschreven, toegepast. De economische benadering richt zich op de wijze waarop geld met een criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld (Soudijn & Akse, 2012).

Het witwasproces

Het witwasproces volgens de economische benadering kan onderverdeeld worden in fasen die niet altijd allemaal doorlopen worden en elkaar ook niet altijd chronologisch opvolgen. De FATF onderscheidt de volgende fasen:[16]

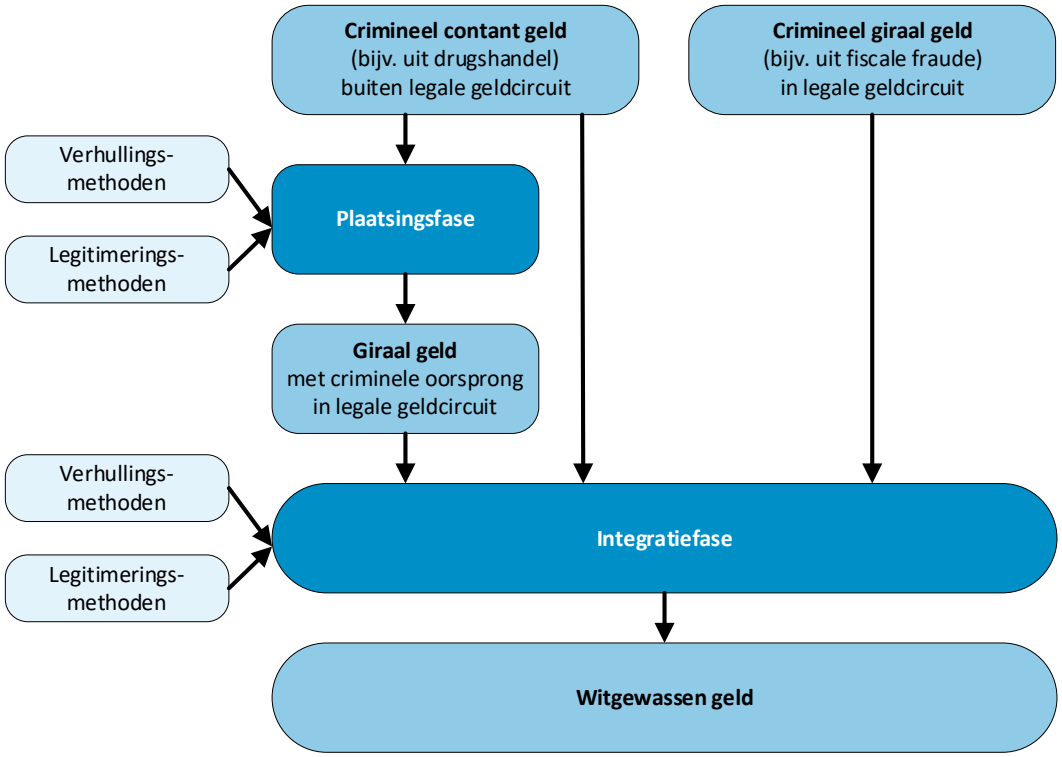
- *Plaatsing*. In deze fase plaatst een crimineel het wit te wassen geld in het legale geldcircuit waarmee het een giraal karakter krijgt. Bij een criminaliteitsvorm zoals drugshandel gaat het veelal om grote hoeveelheden contant geld die een crimineel in het legale geldcircuit wil plaatsen. Bij sommige vormen van criminaliteit bevindt het geld zich al in het financiële systeem, bijvoorbeeld in het geval van fiscale fraude.
- *Verhulling*. In deze fase – die zowel in de plaatsingsfase als de integratiefase (zie hieronder) kan plaatsvinden – verhult een crimineel de eigen identiteit en/of de herkomst van het criminele geld om zo de pakkans te minimaliseren. Verhullingsmethoden kunnen relatief eenvoudig maar ook zeer complex van aard zijn.
- *Integratie*. In deze laatste fase integreert een crimineel – al dan niet verhuld – het crimineel verkregen geld in het legale geldcircuit, bijvoorbeeld via bestedingen aan het eigen levensonderhoud of investeringen in grootwaardeproducten of onroerend goed.

Soms wordt het legitimeren of rechtvaardigen van de crimineel verkregen middelen als afzonderlijke fase binnen het witwasproces onderscheiden. Volgens dit vier fasen model (zie bijvoorbeeld Van Koningsveld, 2013) wordt een schijn van legitimiteit

[16] Frequently Asked Questions (fatf-gafi.org).

gecreëerd ten aanzien van de crimineel verkregen middelen. Een voorbeeld hiervan – gerelateerd aan de plaatsingsfase – is het fingeren van bedrijfsomzet waarmee crimineel contant geld vermengd wordt met legaal verkregen middelen (via de verkoop van diensten of producten). Op die wijze wordt geld met een criminele oorsprong in het legale geldcircuit gebracht. Een schijn van legitimiteit kan – gerelateerd aan de integratiefase – ook verkregen worden door de inzet van professionele dienstverleners, zoals notarissen, die samenwerken met de crimineel. Zo kan giraal geld met een criminele oorsprong worden geïntegreerd via bijvoorbeeld de aanschaf van vastgoed.

Figuur 1.1 Schematische weergave van het witwasproces t.b.v. de risicoanalyse van de derde NRA Witwassen



Wat betreft legitimeringsmethoden is het de vraag of er sprake is van een afzonderlijke fase of dat het vooral methoden betreffen die onderdeel kunnen vormen van de plaatsings- dan wel integratiefase. Hetzelfde geldt in feite voor de verhullingsfase. Figuur 1.1 geeft schematisch weer dat dit eigenlijk geen afzonderlijke fase betreft: verhullingsmethoden kunnen worden ingezet als onderdeel van de plaatsings- en/of integratiefase. Ten behoeve van de risicoanalyse van deze NRA onderscheiden wij daarom slechts twee daadwerkelijke fasen binnen het witwasproces: de plaatsingsfase en integratiefase, waarbij al dan niet verhullingsmethoden en/of legitimeringsmethoden ingezet kunnen worden.

Contant crimineel verkregen geld bevindt zich nog buiten het legale geldcircuit. Het contante geld kan in principe zonder plaatsing in het legale geldcircuit meteen worden geïntegreerd, bijvoorbeeld door de aanschaf van een auto met contant geld. Daarbij kan de crimineel verhullingsmethoden, bijvoorbeeld door niet zelf de auto te kopen maar dit te laten doen door katvangers, en/of legitimeringsmethoden in te zetten,

bijvoorbeeld door samen te werken met de autoverkoper die contante betaling accepteert en zo een legale schijn aan de verkoop kan geven.

Ook kan de crimineel ervoor kiezen om het contante geld eerst in het legale geldcircuit te plaatsen, bijvoorbeeld door het geld in kleinere bedragen net onder de meldgrens te storten bij vergunde banken (het zogeheten 'smurfen'), waarmee het een giraal karakter krijgt. Dit biedt de crimineel de mogelijkheid om aanvullende verhullings- en/of legitimeringsmethoden in te zetten. Het kan ook zijn dat de voorafgaande criminaliteitsvorm – bijvoorbeeld fiscale fraude – ervoor zorgt dat de crimineel verkregen middelen zich al meteen in het legale geldcircuit bevinden en dus al een giraal karakter hebben.

1.3 Doel, structuur en onderzoeksvragen

Doel NRA
Het doel van deze derde NRA Witwassen is vijfledig:

1 het identificeren van de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact (ofwel de grootste witwasdreigingen);
2 het vaststellen van de hoogte van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen;
3 het bepalen van de hoogte van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de grootste witwasdreigingen;
4 het bieden van inzicht in de aard en mechanismen van de grootste witwasdreigingen; en
5 het bepalen van het risiconiveau van de grootste witwasdreigingen door de potentiële impact van de dreigingen af te zetten tegen de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

In box 1.1 worden de voor deze NRA geldende verschillen tussen witwasdreigingen en witwasrisico's gedefinieerd.

Box 1.1 Witwasdreigingen en witwasrisico's

Bij 'witwasdreigingen' gaat het om methoden die (kunnen) worden ingezet om crimineel geld wit te wassen of om elementen waarmee witwasconstructies worden opgebouwd. Het kan gaan om plaatsings-, verhullings-, legitimerings- en integratiemethoden (conform de onderdelen van het witwasproces). Bij de inzet van deze witwasmethoden wordt veelal (maar niet altijd) gebruik dan wel misbruik gemaakt van bepaalde kanalen. Dit kunnen bijvoorbeeld banken, notarissen, grootwaardehandelaren en cryptodienstverleners zijn.

Het onderscheid tussen 'witwasdreigingen' en 'witwasrisico's' in deze NRA ligt in het feit dat er bij 'dreigingen' nog geen sprake is geweest van een risicoanalyse. Bij de risicoanalyse wordt de potentiële impact van de witwasdreigingen afgezet tegen de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of bestrijding van deze dreigingen. Het witwasrisico van een dreiging stijgt naarmate een dreiging hoger scoort op potentiële impact en lager scoort op weerbaarheid.

Vanwege het ontbreken van een (overkoepelende) dataset waarmee de potentiële impact van alle mogelijke witwasdreigingen onderling kan worden vergeleken en de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium tegen de afzonderlijke

dreigingen kan worden vastgesteld (zie ook paragraaf 1.4), worden de potentiële impact en weerbaarheid bepaald door vertegenwoordigers van publieke en private expertorganisaties op het gebied van witwassen. In deze NRA zijn dat opsporingsinstanties, handhavers, Wwft-toezichthouders en de brancheorganisatie van de bankensector (de Nederlandse Vereniging van Banken, NVB) die alle een taak hebben bij de preventie en/of repressie van witwassen. Op deze keuze wordt dieper ingegaan bij de bespreking van het uitnodigingsbeleid voor de expertmeetings die in het kader van deze NRA plaatsvonden (zie paragraaf 2.3).

Structuur NRA

De structuur van de derde NRA wordt – net als in de eerdere NRA's – bepaald door het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement. Hieruit volgt dat de NRA is opgebouwd met de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin de specifieke en relatief vaststaande kenmerken van Nederland worden geschetst die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden.
- In de fase van de *risico-identificatie* worden de grootste witwasdreigingen uit een longlist van dreigingen vastgesteld en geordend naar hun ingeschatte potentiële impact door vertegenwoordigers van publieke en private expertorganisaties op het terrein van de preventie en/of repressie van witwassen.
- De fase van de *risicoanalyse* biedt inzicht in de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van witwassen de grootste witwasdreigingen tegengaat ('weerbaarheid'). De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium wordt ingeschat door vertegenwoordigers van publieke en private expertorganisaties op het terrein van witwassen. Door de expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid tegen elkaar af te zetten, ontstaat in deze fase inzicht in de grootste witwasrisico's.

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor de NRA zijn:

1 Welke contextfactoren van Nederland zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden?
2 Wat zijn de aard, mechanismen en potentiële impact van de grootste witwasdreigingen in Nederland en welke criminaliteitsvormen gaan – voor zover hier inzicht in te verkrijgen is – vooraf aan deze dreigingen?
3 Welke witwasdreigingen zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?
4 Welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?
5 Wat is de weerbaarheid van het in Nederland beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?
6 Wat zijn de grootste witwasrisico's in Nederland, uitgaande van de ingeschatte potentiële impact van de witwasdreigingen en weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium?
7 Wat zijn concrete, recente voorbeelden van de grootste witwasrisico's?
8 Welke verbeterpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

1.4 Lessen van de tweede NRA Witwassen en de FATF-evaluatie

In de tweede NRA Witwassen is een aantal lessen geleerd ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek, die mogelijk benut kunnen worden bij aankomende NRA's (Van der Veen & Heuts, 2020a). Verder heeft de FATF in 2022 een landenevaluatie van het Nederlandse witwasbeleid uitgevoerd, waarin ook enkele aandachtspunten zijn benoemd ten aanzien van de NRA's die voor Nederland worden uitgevoerd (FATF, 2022).[17] Hieronder wordt beschreven hoe met deze lessen en aandachtspunten is omgegaan in deze derde NRA Witwassen.

Gebruik van meer kwantitatieve data
De FATF noemde in haar landenevaluatie van het Nederlandse witwasbeleid dat er bij aankomende NRA's meer gebruikgemaakt zou moeten worden van kwantitatieve data over de witwasrisico's. Ook zou er meer (kwantitatieve) informatie opgenomen moeten worden over de criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen. In deze derde NRA is als volgt gehoor gegeven aan deze aandachtspunten.

Nadat de definitieve shortlist van grootste witwasdreigingen was vastgesteld (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie), heeft het WODC dataverzoeken ingediend bij de FIU-Nederland, het AMLC, het Financieel Expertise Centrum (FEC)[18], het OM en de afdeling Toezicht Rechtspersonen, Analyse, Controle & Kennisgeving (TRACK) van screeningsautoriteit Justis[19]. In het dataverzoek werd gevraagd om voor iedere witwasdreiging[20] in de shortlist zoveel mogelijk beschikbare relevante kwantitatieve data en casuïstiek aan te leveren (zie ook hoofdstuk 2). Dit heeft ertoe geleid dat er in algemene zin voor witwassen (in hoofdstuk 3) en specifiek voor enkele witwasdreigingen (in hoofdstuk 4) aanvullende kwantitatieve data, casuïstiek en informatie over de voorafgaande criminaliteitsvormen is opgenomen in deze derde NRA Witwassen. Bij De Nederlandsche Bank (DNB) is voor een selectie van financiële instellingen die aan witwassen kunnen worden gerelateerd, opgevraagd hoeveel er in Nederland actief zijn met een geldige DNB-vergunning of buitenlandse vergunning (deze informatie is opgenomen in hoofdstuk 3).

Ten aanzien van het FATF-aandachtspunt om meer gebruik te maken van kwantitatieve data kan wel een belangrijke kanttekening worden geplaatst. Hoewel de kwantitatieve data in deze derde NRA extra informatie bieden over de aard van enkele van de grootste witwasrisico's, is het (nog) niet mogelijk om op basis van kwantitatieve data de ernst van de grootste witwasrisico's te bepalen. Daarvoor kunnen de volgende redenen worden gegeven:

- De risicoanalyse ten behoeve van de NRA vereist een overkoepelende dataset die voor alle dreigingen de benodigde gegevens van voldoende kwaliteit bevat. De NRA betreft een complexe analyse over zowel de gekende als nog niet gekende witwasdreigingen heen. Om een ordening te kunnen aanbrengen in het risiconiveau van de witwasdreigingen dienen de verschillende dreigingen en databronnen met

[17] The Netherlands' measures to combat money laundering and terrorist financing (fatf-gafi.org).

[18] Het FEC is een samenwerkingsverband waarbinnen de Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank, het OM, de Nationale Politie, de FIU-Nederland, de FIOD en de Belastingdienst met elkaar samenwerken. Zie hoofdstuk 5 voor meer informatie over het FEC.

[19] Justis is de screeningsautoriteit van het Ministerie van JenV die een controle op de integriteit van rechtspersonen uitvoert en op die van bestuurders, andere betrokken personen en bedrijven.

[20] Aan de afdeling TRACK van Justis is alleen een dataverzoek ingediend ten aanzien van de witwasdreiging die betrekking had op rechtspersonen (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie over deze dreiging).

elkaar in relatie te worden geanalyseerd. Gezien de grote verscheidenheid in de aard van de witwasdreigingen is een groot aantal typen kwantitatieve data nodig, namelijk indicatoren die niet alleen iets zeggen over de prevalentie(kans) maar ook over de potentiële impact van de witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Niet alleen ontbreken die data momenteel grotendeels, ook is er nog onvoldoende kennis van en inzicht in welke mate de databronnen die wel beschikbaar zijn, voldoen aan kwaliteitseisen qua volledigheid, betrouwbaarheid, validiteit en onderlinge compatibiliteit.

- Aangezien de NRA zich eveneens richt op witwasdreigingen waarvan er nog weinig zicht is op de prevalentie en dat de NRA ook geschikt moet zijn voor nog niet (in Nederland) waargenomen en toekomstige dreigingen, zullen voor die witwasdreigingen sowieso kwantitatieve data ontbreken.
- Daarnaast is het verkrijgen van toestemmingen voor het gebruik van de data die afkomstig zijn van een groot aantal verschillende databronhouders, geen sinecure. Dit bleek al uit de exercitie met betrekking tot het uitvoeren van een kwantitatieve data-analyse in de tweede NRA Witwassen (Van der Veen & Heuts, 2020a).
- De kwantitatieve analyse die in de tweede NRA is uitgevoerd, maakte de beperkingen van een kwantitatieve analyse op basis van beschikbare data inzichtelijk. De kwantitatieve analyse bood inzicht in ongebruikelijke situaties die lijken te wijzen op witwassen, maar waarvoor een harde relatie met witwassen niet vast te stellen is zonder nader opsporingsonderzoek.[21]

Nadere specificatie witwasdreigingen
Een ander aandachtspunt dat genoemd werd in de FATF-evaluatie, is een gewenste nadere specificering van de witwasdreigingen in aankomende NRA's. Hieraan is op verschillende manieren gehoor gegeven in deze derde NRA Witwassen, namelijk door een aanzienlijke uitbreiding van de longlist van witwasdreigingen ten behoeve van de FANO-enquête (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie hierover) en door nadrukkelijke aandacht voor de specificering van de witwasdreigingen in de expertmeetings en verdiepende interviews.

Onderbouwing FANO-enquête
Een les die in de tweede NRA Witwassen werd genoemd, was het verder versterken van de FANO-enquête door hierin nog explicieter te vragen naar de *eigen* praktijkkennis van (vertegenwoordigers van) organisaties met de prevalentie van de witwasdreigingen in de longlist. Hiertoe is in deze derde NRA gevraagd naar een beknopte toelichting op casuïstiek in het geval dat een respondent aangaf bekend te zijn met feiten/casus van een bepaalde witwasdreiging. Dit zorgde voor meer onderbouwing van de antwoorden van respondenten en maakte nog beter inzichtelijk welke respondenten wel/niet over relevante witwasexpertise beschikten.

[21] Deze conclusie uit de tweede NRA geldt nog steeds. In de tweede NRA is in samenwerking met Justis de nodige aandacht besteed aan een kwantitatieve data-analyse. Hoewel de kwantitatieve data-analyse inzicht heeft geboden in een aantal ongebruikelijke situaties op het terrein van rechtsvormen, was het op basis van de data niet mogelijk een directe relatie met witwassen te leggen. Aangegeven werd dat, zelfs wanneer in een volgende NRA aanvullende databronnen bij het onderzoek betrokken worden, het niet de verwachting is dat deze inzicht zullen bieden in de prevalentie en/of potentiële impact van de witwasdreigingen. Een harde relatie met witwassen is immers niet vast te stellen zonder nader opsporingsonderzoek.

Nauwere betrokkenheid experts bij MCA-criteria
Een andere genoemde les in de tweede NRA Witwassen was het nauwer betrekken van experts bij het formuleren en vaststellen van de criteria die onderdeel waren van de Multi Criteria Analyse (MCA) waarmee de potentiële impact van de grootste dreigingen werd ingeschat door experts (zie hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting). Hiermee kon nog meer draagvlak voor de te hanteren criteria worden bereikt en kon de lijst van MCA-criteria mogelijk verder worden aangescherpt. In deze derde NRA is de lijst van criteria eerst voorgelegd aan de wetenschappelijke begeleidingscommissie van het onderzoek, waarna het – na accordering door de begeleidingscommissie – is voorgelegd aan de deelnemers aan de tweede expertmeeting. Dit laatste heeft er toe geleid dat de formulering van één van de zes MCA-criteria is aangescherpt.

Kwantitatieve inschatting invloed contextfactoren
In de tweede NRA werd aangegeven dat bij een volgende NRA ervoor gekozen kan worden om de deelnemers aan de expertmeetings niet alleen een kwantitatieve inschatting te laten maken van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium, maar ook van de mate waarin contextfactoren (ofwel 'Kwetsbaarheden', zie hoofdstuk 2) van invloed kunnen zijn op de prevalentie of potentiële impact van de dreigingen. In deze derde NRA is hier toch vanaf gezien, omdat het de complexiteit van de risicoanalyse verder zou vergroten en het veel kennis en expertise ten aanzien van een groot aantal contextfactoren zou vergen waarover naar verwachting niet alle witwasexperts die aan de expertmeetings deelnemen, beschikken. De kwantitatieve inschattingen door de experts zouden daardoor naar verwachting minder goed onderbouwd kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de onderzoeksmethoden die zijn ingezet bij de voorliggende derde NRA op het terrein van witwassen. Ook wordt een beschrijving gegeven van de centrale sleutelbegrippen in de NRA die in deze rapportage gehanteerd worden.

Hoofdstuk 3 zet de Nederlandse kwetsbaarheden voor witwassen die in eerder onderzoek naar voren zijn gekomen, uiteen en onderbouwt dit aan de hand van enkele geografische, demografische, sociaal-culturele, economische, infrastructurele en criminologische kenmerken van Nederland die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden.

In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de grootste witwasdreigingen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de aard en mechanismen van de dreigingen, recente casuïstiek over de dreigingen, de door experts ingeschatte potentiële impact van de dreigingen en – voor zover beschikbaar – kwantitatieve databronnen die in meer of mindere mate iets zeggen over de prevalentie en mogelijke impact van de dreigingen en de daaraan voorafgaande criminaliteitsvormen.

Hoofdstuk 5 beschrijft allereerst het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is voor de preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen, gaat vervolgens in op de door experts ingeschatte weerbaarheid van dit beleidsinstrumentarium en besluit met een beknopte toelichting op toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van het beleidsinstrumentarium.

In hoofdstuk 6 worden allereerst de onderzoeksvragen die centraal staan in deze NRA, beantwoord. Vervolgens wordt de uitvoering van de NRA geëvalueerd, waarbij ook enkele geleerde lessen worden getrokken die meegenomen kunnen worden bij de uitvoering van volgende NRA's.

2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksaanpak van deze derde NRA. Allereerst worden de sleutelbegrippen in de NRA geïntroduceerd en gedefinieerd. Vervolgens worden de opzet van het onderzoek en de toegepaste methoden beschreven aan de hand van de drie fasen in de NRA: de contextanalyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse. Deze fasen maken deel uit van de ISO 31000 standaard voor risicomanagement[22] dat – net als in de eerdere NRA's – het structurerende kader voor de NRA vormt.

2.1 Sleutelbegrippen

Net als in de eerder uitgevoerde NRA's op het terrein van witwassen wordt aangesloten bij de definities volgens de *FATF Guidance* (FATF, 2013). voor de sleutelconcepten Dreigingen, Gevolgen en Kwetsbaarheden:

- **Dreigingen** zijn in deze NRA de methoden die (groepen) personen kunnen gebruiken om crimineel verkregen geld wit te wassen.[23] Dit betreft methoden waarmee het criminele geld in het legale geldcircuit wordt geplaatst en/of geïntegreerd, evenals de verhullings- en legitimeringsmethoden die daarbij gehanteerd kunnen worden om zo de pakkans te verkleinen. Onderdeel van deze witwasmethoden is het gebruik van de diensten van financiële en niet-financiële instellingen, zoals banken, betaaldienstverleners, accountants, notarissen, makelaars, enz.
- **Gevolgen** betreffen de effecten die kunnen optreden als gevolg van het zich voordoen van de Dreigingen. In de NRA worden deze gevolgen aangeduid als de Potentiële Impact van de witwasdreigingen. Witwasdreigingen kunnen verschillen in de mate waarin ze hun uitwerking hebben op het vertrouwen in het financiële stelsel, het gezag en de rechtsorde, de reguliere economie, de maatschappelijke orde, het imago van Nederland in het buitenland en de subjectieve en objectieve veiligheid.[24]
- **Kwetsbaarheden** zijn relatief vaststaande contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van Dreigingen waarop niet of niet direct door beleidsmaatregelen kan worden ingegrepen. Ook kunnen zij van invloed zijn op de potentiële impact van Dreigingen en/of de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden. In deze NRA worden geografische, demografische, sociaal-culturele, economische, infrastructurele en criminologische contextfactoren beschreven die invloed kunnen hebben op de kans dat Dreigingen zich voordoen in Nederland en/of op de gevolgen daarvan.

Net als in de eerder uitgevoerde NRA's is aan de bovengenoemde sleutelconcepten het element Weerbaarheid toegevoegd:

- Bij **Weerbaarheid** gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat in Nederland beschikbaar is voor de preventie en/of repressie van witwassen. Bij Weerbaarheid gaat het zowel om de inhoud/strekking van de beleidsinstrumenten

[22] Risicomanagement volgens de standaarden van de International Organization for Standardization (ISO).

[23] In de praktijk komt het vaak voor dat witwasmethoden in combinatie met elkaar worden toegepast.

[24] De hier opgesomde elementen vormen de criteria die zijn toegepast in de Multi Criteria Analyse, waarmee in deze NRA de omvang van de Potentiële Impact van de grootste witwasdreigingen is bepaald. Meer hierover in paragraaf 2.3.

als de uitvoering van die instrumenten. Het begrip Weerbaarheid omvat de elementen absorptie, adaptatie en transformatie (Béné et al., 2012). Er is sprake van absorptie wanneer het beschikbare beleidsinstrumentarium in staat is de impact van dreiging volledig op te vangen. Bij adaptatie kan het beschikbare beleidsinstrumentarium de impact van de dreiging niet (volledig) opvangen maar zijn er mogelijkheden om het beschikbare beleidsinstrumentarium er (eventueel stapsgewijs) op aan te passen. Tenslotte kan er sprake zijn van transformatie wanneer het beschikbare beleidsinstrumentarium de dreiging niet kan tegengaan en er geen mogelijkheden bestaan voor aanpassing van het beschikbare beleidsinstrumentarium en dat nieuw beleid ontworpen dient te worden om de impact van de dreiging tegen te gaan. Het vermogen tot transformatie betreft de mogelijkheden die er bestaan voor het ontwerpen van nieuw beleid.
De Weerbaarheid kan zowel bepalend zijn voor de kans dat Dreigingen zich voordoen als voor de hoogte van de Potentiële Impact van de Dreigingen. Hierbij geldt: hoe hoger de Weerbaarheid, hoe meer de impact die de dreigingen kunnen hebben, kan worden tegengegaan. In tegenstelling tot de Kwetsbaarheden die relatief ongevoelig zijn voor beleidsmaatregelen gaat het bij Weerbaarheid dus om de factoren waarop in meer of mindere mate door beleidsingrepen invloed kan worden uitgeoefend. In deze NRA betreft het in feite de strekking en de uitvoering van de beleidsmaatregelen die kunnen worden doorgevoerd om het optreden van witwassen te voorkomen of tegen te gaan.

In het laatste sleutelconcept **Risico** worden de vier bovengenoemde elementen gecombineerd. De elementen die in de NRA per Dreiging het Risico bepalen, zijn een uitwerking van de gangbare risicodefinitie waarin Risico wordt bepaald door Impact en Kans (Lees, 1980).

- **Kans** heeft in deze NRA betrekking op de kans dat Dreigingen actueel worden. Deze kans wordt bepaald aan de hand van de elementen Kwetsbaarheden en Weerbaarheid. De kans dat een witwasdreiging zich al dan niet voordoet, wordt bepaald door zowel de contextuele factoren die van invloed zijn op de Kwetsbaarheden van Nederland als de Weerbaarheid van het bestaande Nederlandse beleidsinstrumentarium ter preventie en/of bestrijding van witwassen.
- **Impact** staat gelijk aan het hierboven beschreven begrip Gevolgen of Potentiële Impact. In deze NRA wordt de Potentiële Impact bepaald op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA)[25], waarbij de potentiële impact van de belangrijkste dreigingen op een aantal criteria, zoals het vertrouwen in het financiële stelsel en de ontregeling van de maatschappelijke orde, wordt ingeschat door experts op het terrein van witwassen (zie paragraaf 2.3 voor meer informatie over de MCA en de daarbij toegepaste criteria).
- Per Dreiging wordt uiteindelijk het **Risico** bepaald door het bijeenbrengen van de bovengenoemde sleutelelementen.[26]

2.2 Uitvoering NRA binnen de ISO 31000 standaard voor risicomanagement

Het ISO 31000 standaard voor risicomanagement vormt het raamwerk voor de NRA (zie figuur 2.1) (ISO 31000:2009, 2009a, ISO/IEC 31010:2009, 2009b). Binnen dit internationaal gestandaardiseerde kader kunnen allerlei methoden worden toegepast.

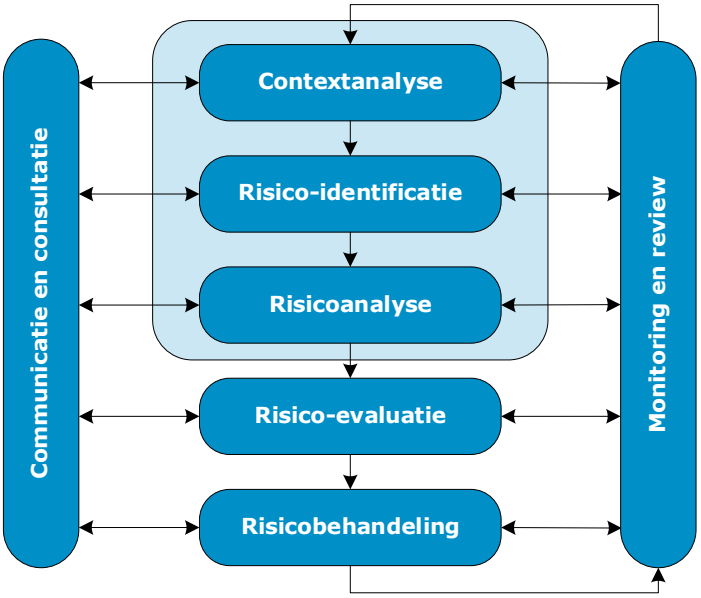
---

[25] Een andere term voor een MCA is *Multi Criteria Decision Analysis* (MCDA).

[26] Voor iedere dreiging *d* geldt de volgende risicofunctie:
$\text{Risico}_d = f(\text{Kwetsbaarheid}_d, \text{Potentiële Impact}_d, \text{Weerbaarheid}_d)$.

Op hoofdlijnen volgt ook de *FATF Guidance* deze structuur (FATF, 2013). De NRA doorloopt niet de complete ISO 31000 cyclus van risicomanagement, maar beperkt zich tot contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse. De fases van risico-evaluatie en risicobehandeling vallen buiten de hier gepresenteerde NRA omdat in die fases beslissingen dienen te worden genomen over de mate waarin risico's acceptabel of tolerabel zijn en of er nieuw of aangepast beleid noodzakelijk is. Het nemen van dergelijke normatieve beslissingen verhoudt zich slecht met de wetenschappelijke benadering van de hier voorliggende NRA.

Figuur 2.1 Risicomanagement volgens de ISO 31000 standaard met in lichtblauw de focus van de NRA



2.3 Ingezette onderzoeksmethoden

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen voor deze derde NRA zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Hieronder wordt per fase aangegeven welke onderzoeksactiviteiten zijn verricht.

Voorfase onderzoek: kick-off bijeenkomst
Voorafgaand aan de start van de NRA werd een *online kick-off* bijeenkomst belegd voor de in het onderzoek te benaderen publieke en private partijen. Het doel van deze bijeenkomst was deze partijen te informeren over de start van de derde NRA Witwassen, de onderzoeksactiviteiten die zouden worden verricht en de momenten waarop de aangeschreven partijen in het onderzoek zouden worden betrokken. De verwachting was dat dit positief zou uitwerken op de medewerking van deze partijen. Dit betrof zowel publieke als private partijen die beschikken over specifieke kennis van en ervaring met betrekking tot de preventie en/of repressie van witwassen. Publieke partijen zijn de toezichthouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), opsporingsinstanties, handhavers en andere aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen. Private partijen zijn de Wwft-poortwachters, die op grond

van de Wwft OT's moeten melden bij de FIU-Nederland en verplicht zijn onderzoek te doen naar hun cliënten, en hun branche-/koepelorganisaties. Deze partijen zijn gedurende het onderzoek benaderd om casusmateriaal en andere informatie aan te leveren over hun ervaringen met de preventie en/of repressie van witwassen. Daarnaast is in de *kick-off* bijeenkomst aangekondigd dat een selectie van deze partijen gevraagd zou worden om relevante kwantitatieve dataoverzichten aan te leveren en mee te werken aan interviews en expertmeetings. Aan de *kick-off* bijeenkomst namen 26 personen van 18 publieke en private organisaties deel. Ook de aanvragers van het onderzoek, de ministeries van JenV en Financiën, waren vertegenwoordigd in de *kick-off* bijeenkomst.

Fase contextanalyse
In de contextanalyse werd ingegaan op de verschillende kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden. Het betreft kenmerken die via beleidsmaatregelen niet of slechts beperkt beïnvloedbaar zijn. Ingezoomd werd onder meer op geografische, demografische, sociaal-culturele, economische, infrastructurele en criminologische kenmerken van (Europees) Nederland. Bij de beschrijving vormden kenmerken uit de tweede NRA het uitgangspunt. Deze zijn daar waar nodig geactualiseerd aan de hand van informatie uit relevante openbare bronnen en wetenschappelijke literatuur.

Nieuw voor de hier voorliggende derde NRA is dat er naast de Justis/TRACK data aanvullende kwantitatieve bronnen zijn gebruikt ter onderbouwing van de gerapporteerde kwalitatieve kenmerken. Het betreft de volgende data:
- Data van de FIU-Nederland over onder meer OT's, verdachte transacties (VT's) en VT-dossiers. Deze data zijn afkomstig uit de Jaaroverzichten 2020-2022 van deze organisatie.
- Data van het OM over de geregistreerde instroom, afdoening en uitstroom van verdachten van witwassen in de periode 2020-2022, en – wat betreft de instroom – de relatie met drugs en/of fraude. Deze data zijn verkregen naar aanleiding van een dataverzoek van het WODC.
- Data van DNB over de actuele aantallen van de diverse typen van financiële instellingen die in Nederland opereren met een geldige Nederlandse of buitenlandse vergunning. Deze data zijn verkregen naar aanleiding van een dataverzoek van het WODC.
- Data van het AMLC over het jaarlijkse aantal in de periode 2020-2022 door de FIOD lopende dan wel afgeronde onderzoeken op het terrein van de grootste witwasdreigingen. De witwasonderzoeken die door de combiteams van de FIOD en de politie zijn uitgevoerd en de onderzoeken die de FIOD heeft opgepakt na signalen van de Douane Nederland en de Koninklijke Marechaussee (KMar), maken hier geen deel van uit. De tabellen geven dus het minimale aantal onderzoeken weer.

Fase risico-identificatie

1 Update longlist van witwasdreigingen
Ten behoeve van een update van de longlist van witwasdreigingen die in de tweede NRA Witwassen van Van der Veen & Heuts (2020a) is opgesteld, zijn recente (sinds 2020 verschenen) rapporten bestudeerd, waaronder de Europese *Supra National Risk Assessment* (*European Commission*, 2022). en het *Mutual Evaluation Report* van de FATF met betrekking tot de Nederlandse maatregelen tegen witwassen en

terrorismefinanciering (FATF, 2022).[27] Dit leidde tot een groot aantal aanvullingen op en nadere specificaties van de dreigingen uit de vorige NRA. Hierdoor steeg het aantal witwasdreigingen op de longlist van 25 tot 48. De dreigingen in de geactualiseerde longlist betreffen plaatsings-, integratie-, verhullings- en legitimeringsmethoden.

2 FANO-enquête

De geactualiseerde longlist is door middel van de zogeheten FANO-enquête (zie toelichting hieronder) *online*[28] voorgelegd aan publieke en private partijen met een taak bij de preventie en bestrijding van witwassen. De lijst met mogelijk te benaderen organisaties is voorgelegd aan de wetenschappelijke begeleidingscommissie van het onderzoek (zie bijlage 1 voor de samenstelling van deze commissie), wat geleid heeft tot een aanvulling van de lijst met enkele organisaties. De volgende typen organisaties zijn benaderd:

- de toezichthouders in het kader van de Wwft;
- overige overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen;
- Wwft-poortwachters en branche-/koepelorganisaties van poortwachters.

In de FANO-enquête is aan de respondenten gevraagd om bij de toegestuurde longlist van dreigingen aan te geven of zij vanuit hun eigen werkzaamheden (dus niet via berichten uit de media, via andere organisaties of via andere bronnen) ervaring hebben met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. De respondenten werden gevraagd bij iedere dreiging op de longlist één van de volgende letters te plaatsen:

- een **F** indien er volgens een respondent sprake is van deze dreiging en er via de eigen werkzaamheden één of meer **F**eiten/casus bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een **A** indien het volgens een respondent **A**annemelijk is dat deze dreiging speelt maar er via de eigen werkzaamheden geen feiten/casus bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een **N** indien het volgens een respondent **N**iet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover zijn of haar organisatie via de eigen werkzaamheden beschikt;
- een **O** indien het voor een respondent **O**nbekend is of een dreiging speelt, omdat zijn of haar organisatie hier via de eigen werkzaamheden geen zicht op heeft, of omdat een respondent de dreiging niet kent.

In de FANO-enquête kregen de respondenten de mogelijkheid een korte casusbeschrijving aan te leveren als zij via de eigen werkzaamheden bekend waren met feiten of casus, om de longlist aan te vullen met witwasdreigingen die volgens hen onterecht ontbraken in de longlist en om witwasdreigingen te benoemen die in Nederland nog niet gesignaleerd zijn maar in de toekomst actueel zouden kunnen worden.

In totaal werden 45 publieke en private organisaties benaderd, waarvan er 23 de FANO-enquête volledig invulden (zie bijlage 4 voor het responsoverzicht).[29] Hiernaast

---

[27] The Netherlands' measures to combat money laundering and terrorist financing (fatf-gafi.org).

[28] De FANO-enquête is uitgezet via de enquêtetool van Onderzoekdoen.nl en is te vinden in Bijlage 4.

[29] Omwille van de anonimiteit van organisaties wordt niet nader gespecificeerd welke organisaties de FANO-enquête niet hebben ingevuld.

vulden 13 niet direct aangeschreven organisaties de FANO-enquête in.[30] Deze organisaties verkregen via hun branche-/koepelorganisatie – buiten het WODC om – de link naar de FANO-enquête.

De toepassing van de FANO-enquête is een eerste stap richting een meer *evidence based* risico-identificatie. De enquête bood inzicht in:

1 de mate van (on)bekendheid van publieke en private organisaties met feiten/casus van de dreigingen in de longlist, hetgeen een rol speelde bij het uitnodigingsbeleid voor de expertmeetings (zie box 2.1);
2 de deelnemers die in de eerste expertmeeting gevraagd konden worden om een toelichting op feiten/casus te geven;
3 de organisaties die op een later moment benaderd dienden te worden voor een verdiepend interview.

Box 2.1 Uitnodigingsbeleid expertmeetings

De resultaten van de NRA worden in belangrijke mate bepaald door de opbrengsten van de expertmeetings. Aan de samenstelling van de expertmeetings is daarom de nodige zorg besteed. Voor een evenwichtige samenstelling is het van belang dat alle relevante invalshoeken op de dreigingen die centraal staan in de expertmeetings, zijn vertegenwoordigd.

Aan de expertmeetings namen expertorganisaties deel die, blijkend uit de resultaten van de FANO-enquête, vanuit de eigen werkzaamheden ervaring hebben in het maken van risico-inschattingen over meerdere typen van witwasdreigingen en die dus vanuit deze praktijkervaring beschikken over een breed overzicht op de dreigingen waarop de NRA zich richt. Om belangendiscussies en strategisch opereren zoveel mogelijk te voorkomen werden geen organisaties uitgenodigd die directe belangen zouden kunnen hebben bij de uitkomst van de risicoanalyse. Dit betreft vertegenwoordigers van branche- of belangenorganisaties die zich slechts richten op één enkel type dreiging, betrekking hebbende op de eigen sector. Een uitzondering hierop vormt de bankensector die wél vertegenwoordigd was in de expertmeetings. Banken vormen een belangrijk element in veel witwasconstructies. Vanwege de invulling van hun poortwachtersrol werkt de bankensector steeds meer risicogericht. Hierdoor beschikt de bankensector over de nodige expertise in en ervaring met het detecteren van ongebruikelijke financiële transactiepatronen die een grote diversiteit aan dreigingstypen beslaan.

Met het oog op de evenwichtigheid van de discussie konden alle partijen één vertegenwoordiger voor de expertmeetings afvaardigen.

3 Eerste expertmeeting

De resultaten van de FANO-enquête vormden het startpunt voor de eerste expertmeeting waaraan vertegenwoordigers van 13 expertorganisaties deelnamen (zie bijlage 3 voor de deelnemende organisaties). In de uitnodigingsmail voor de eerste expertmeeting is aan de expertorganisaties gevraagd de meest aangewezen medewerker af te vaardigen met expertise op het voorkomen en/of tegengaan van witwassen waaronder kennis van en ervaring met casuïstiek op dit terrein.

[30] Het betreft aanbieders van cryptodiensten (n=6), antiek- en kunsthandelaren (n=6) en makelaars/taxateurs (n=1). De opbrengst van de niet aangeschreven maar wel responderende organisaties vormde referentiemateriaal en is daarnaast gebruikt bij het verzamelen van casusbeschrijvingen.

In de expertmeeting is allereerst in gezamenlijkheid de gehele longlist van witwasdreigingen besproken. Bij de bespreking van iedere dreiging is de deelnemers gevraagd casus uit de eigen werkzaamheden in te brengen. Door de plenaire bespreking van de dreigingen deden alle deelnemers van de expertmeeting (op z'n minst basale) kennis op van de aard, mechanismen en prevalentie van de dreigingen op de longlist (indien zij hierover nog niet beschikten op basis van de eigen werkzaamheden). Hiermee is beoogd de referentiekaders van de deelnemers zoveel mogelijk gelijk te trekken. De gezamenlijke bespreking van de witwasdreigingen zorgde ervoor dat de longlist op onderdelen is aangepast. Driemaal waren experts van mening dat twee witwasdreigingen samengevoegd moesten worden en daarnaast moest de formulering van sommige dreigingen aangescherpt worden. Vervolgens werden in gezamenlijkheid de witwasdreigingen besproken die experts in de FANO-enquête hadden toegevoegd. Voorafgaande aan de expertmeeting had het WODC deze dreigingen geanalyseerd en geclusterd. Van de toegevoegde dreigingen werd per dreiging besloten om deze al dan niet aan de longlist toe te voegen. De bespreking leidde uiteindelijk tot een toevoeging van vijf witwasdreigingen aan de longlist. Zo bestond de definitieve longlist uit 50 witwasdreigingen (zie bijlage 5).

Vervolgens selecteerden de experts uit de longlist de 10 dreigingen die naar hun oordeel binnen de Nederlandse context het hoogst scoorden op potentiële impact. Na een plenaire discussie werden de deelnemende experts in gelegenheid gesteld hun eerdere oordelen aan te passen. Dit leidde tot een voorlopige shortlist van 15 witwasdreigingen met de grootste potentiële impact (zie bijlage 5).

In de expertmeeting is evenals bij de daaropvolgende expertmeetings gebruikgemaakt van de Delphi-methode (box 2.2) die wordt toegepast binnen een *Group Decision Support System* (GDSS) omgeving (box 2.3). Bij de eerder uitgevoerde NRA's bleek dit een vruchtbare benadering te zijn.[31]

[31] Zie voor meer informatie de zelfevaluaties van de eerder uitgevoerde NRA's.

Box 2.2 Delphi-methode

De Delphi-methode is ontwikkeld in de jaren '50 van de vorige eeuw[a], aan het begin van de Koude Oorlog, toen in een project voor de Amerikaanse luchtmacht bleek dat traditionele wetenschappelijke methoden onvoldoende basis vormden voor de ontwikkeling van nieuwe technieken voor internationale oorlogsvoering. In de Delphi-methode worden oordelen van (een groep van) experts gecombineerd bij besluitvorming over onderwerpen waarover geen betrouwbare wetenschappelijk toetsbare inzichten bestaan. Leemtes in de kennis worden gevuld door het samenbrengen, bediscussiëren en onderbouwen van expertoordelen, -ervaringen en -intuïties. Door deze terugkoppeling worden de experts in de gelegenheid gesteld hun initiële oordeel te herzien. Het proces vindt plaats in een aantal rondes. Voordelen van de Delphi-methode zijn:

- vergroting van de transparantie en systematisering van complexe besluitvormingsprocessen;
- betere benutting van bestaande kennis en informatie, omdat alle experts hun kennis, ervaringen en informatie delen;
- vaak leidt dit tot verhoging van de consensus voor de 'beste' oplossing.

Aan het toepassen van de Delphi-methode is het gevaar van groepsdenken verbonden. Groepsdenken kan ontstaan wanneer de focus binnen een besluitvormingsproces zodanig is gericht op het vinden van consensus dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming.[b] Experts kunnen er onterecht van uitgaan dat alle relevante facetten bij de besluitvorming zijn betrokken.

a Delphi Method | RAND.

b Kroon (1992).

Groepsdenken is tegengegaan door een professionele onafhankelijke voorzitter voor de expertmeetings aan te stellen.[32] De voorzitter stimuleerde – samen met de onderzoekers – de experts om de oordelen die ze in de GDSS-omgeving (zie box 2.3 voor meer informatie) inbrachten, te onderbouwen, uit te leggen, daarop door te vragen en er casusvoorbeelden voor aan te dragen.

Het GDSS wordt gekenmerkt door een afwisseling van ICT – met individuele digitale stemmingen van de experts – en groepsdiscussies. Het GDSS hielp bij het vormgeven en structureren van de expertmeetings. Geprobeerd is binnen de beperkingen van de beschikbare tijd de experts zoveel mogelijk gelegenheid te bieden hun oordelen toe te lichten, elkaar erover te bevragen en te bediscussiëren.[33]

32. Drs. P.J.M. Wilms trad, net als bij de vorige NRA's, op als voorzitter van de expertmeetings.

33 De GDSS-functionaliteit werd geleverd door het bedrijf Spilter. Het betreft dezelfde functionaliteit die in de eerdere NRA's is gebruikt en toen werd aangeduid als *Group Decision Room* (GDR). Spilter leverde eveneens de technische ondersteuning in de expertmeetings.

Box 2.3 Group Decision Support System

Evenals in de eerdere NRA's is in de expertmeetings gebruikgemaakt van een GDSS. Een GDSS is een elektronisch vergadersysteem dat de deelnemers in staat stelt in korte tijd een grote hoeveelheid aan ideeën en meningen te genereren door een afwisseling van ICT-techniek en plenaire discussies. In de expertmeetings van deze NRA kregen de deelnemers via een laptop-netwerk de mogelijkheid om digitaal te stemmen ten behoeve van de risico-identificatie (eerste expertmeeting), de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen in te schatten (tweede expertmeeting) en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium te beoordelen (derde expertmeeting). Het GDSS zorgde ervoor dat de oordelen van alle deelnemende experts werden meegewogen in de uitkomst van de expertmeeting en niet alleen de oordelen van de meest actief op de voorgrond tredende deelnemers of de deelnemers met een hiërarchische positie. In het GDSS konden de deelnemende experts hun oordelen en inschattingen via de laptop invoeren en werden deze reacties centraal opgeslagen, waarna de geaggregeerde uitkomsten *real-time* werden gepresenteerd.

4 Verdiepende interviews expertorganisaties
Om meer inzicht in te krijgen in de 15 witwasdreigingen met de grootste potentiële impact die in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd, zijn verdiepende interviews afgenomen met 62 vertegenwoordigers van 15 publieke en 16 private expertorganisaties. Daarnaast is een groepsinterview afgenomen onder 12 medewerkers van Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) afkomstig uit de diverse regio's (zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde expertorganisaties).

In de verdiepende interviews is ingegaan op de aard en mechanismen van de grootste witwasdreigingen en de onderliggende criminaliteitsvormen. Ook is, in het licht van de bepaling van de potentiële impact en de weerbaarheid in de tweede en derde expertmeeting, de wenselijkheid van een nadere specificatie van de dreigingen nagegaan. Het groepsinterview bij de RIEC's had tot doel meer zicht te krijgen op de geografische spreiding van de witwasdreigingen. De interviews hebben het zicht op zowel de onderlinge relatie tussen witwasdreigingen als de relatie tussen de dreigingen en de onderliggende delicten vergroot. Daarnaast boden de interviews zicht op ontwikkelingen die zich in witwasmethoden hebben voorgedaan sinds de laatst gepubliceerde NRA over 2019. Dit leverde aanwijzingen op voor een toegenomen gebruik van combinaties van witwasmethoden en internationale verplaatsingen van criminele opbrengsten die het volgen en opsporen van witwastransacties lastiger maken.

5 Tweede expertmeeting (1e onderdeel)
De verdiepende interviews hebben geleid tot diverse aanpassingsvoorstellen in de voorlopige shortlist van grootste witwasdreigingen die aan het begin van de tweede expertmeeting met de deelnemers is besproken. Uiteindelijk is besloten tot diverse specificeringen en herformuleringen van witwasdreigingen, een voorstel tot een samenvoeging van dreigingen en drie voorstellen voor een nadere opsplitsing van dreigingen. Dit resulteerde in een aangepaste shortlist bestaande uit 17 witwasdreigingen. Zie bijlage 7 voor deze lijst.

De tweede expertmeeting had een tweeledig doel, namelijk 1. het vaststellen van de definitieve shortlist van de grootste witwasdreigingen en 2. het bepalen van de

potentiële impact van deze dreigingen. Aan de tweede expertmeeting namen vertegenwoordigers van negen expertorganisaties deel (zie bijlage 3). Vier expertorganisaties die aan de eerste expertmeeting deelnamen, werden niet uitgenodigd voor de tweede expertmeeting omdat de witwasdreigingen op de voorlopige shortlist buiten hun centrale expertisegebied liggen.

De voorlopige shortlist is in het begin van de tweede expertmeeting besproken. Dit leidde weer tot nieuwe aanscherpingen van witwasdreigingen en een opsplitsing van een witwasdreiging naar twee dreigingen, die door de deelnemende experts werden geaccordeerd. Na accordering door de deelnemende experts was de definitieve shortlist van de 18 grootste witwasdreigingen vastgesteld en werd de fase van de risico-identificatie afgesloten (zie hoofdstuk 4 en bijlage 5 voor de definitieve shortlist).

Fase risicoanalyse

6 Tweede expertmeeting (2e onderdeel)
Nadat de definitieve shortlist van de 18 grootste witwasdreigingen was geïdentificeerd, werd het resterende deel van de tweede expertmeeting besteed aan de bepaling van de potentiële impact van deze dreigingen. Dit gebeurde aan de hand van een MCA (box 2.4).

Box 2.4 Multi Criteria Analyse (MCA)

Het doel van de NRA voor witwassen is beleidsmakers in staat te stellen risicogericht beleid te formuleren, ofwel beleid dat rekening houdt met het risiconiveau van de belangrijkste witwasdreigingen. Hiertoe dienen de witwasdreigingen te worden geprioriteerd. Vanwege het ontbreken van een overkoepelende kwantitatieve dataset die het mogelijk maakt een vergelijkende analyse uit te voeren voor alle huidige en toekomstige witwasdreigingen via dezelfde methode en zo het risiconiveau tegen elkaar af te wegen, wordt in de NRA het risiconiveau van de dreigingen bepaald via expertoordelen. Daarbij wordt de risicoanalyse gezien als een besluitvormingsprobleem. Voor het oplossen van dit besluitvormingsprobleem wordt evenals bij de eerdere NRA's gebruik gemaakt van een MCA. Een MCA is een methode om een rationele ordening aan te brengen in onderling lastig vergelijkbare alternatieven. In het geval van de NRA betreffen deze 'alternatieven' de witwasdreigingen.

In de MCA wordt voor het afwegen van deze alternatieven een set van criteria opgesteld waartegen experts of andere betrokkenen de alternatieven beoordelen en ordenen. De criteria kunnen worden gezien als de effecten waarop alternatieven verschillend kunnen scoren. Hierbij kan worden gedacht aan te maken kosten, het veiligheidsniveau, milieukwaliteit, sociale gevolgen, etc. Voor ieder alternatief en beoordelingscriterium worden door experts of andere betrokkenen wegingsscores toegekend die worden gestandaardiseerd. Vervolgens worden per alternatief de scores gesommeerd. Het alternatief met de hoogste score geldt als alternatief dat het meest tegemoetkomt aan de eisen die de specifieke besluitvormingssituatie stelt.

Bijvoorbeeld: als het gaat om de aankoop van een auto, dan kunnen criteria als aankoopkosten, energiezuinigheid en kleur een rol spelen bij de aankoopbeslissing. De besluitvormingsalternatieven bestaan uit de twee auto's die na voorselectie zijn overgebleven: een blauwe Volkswagen en een rode Ford. De criteria kunnen verschillen in de mate waarin ze belangrijk geacht worden voor de aankoop-beslissing. In een MCA krijgen de criteria daartoe een gewicht, (bijvoorbeeld) op een schaal van 1 tot en met 10. In dit voorbeeld krijgen aankoopkosten het gewicht 8, energiezuinigheid krijgt het gewicht 9 en kleur krijgt het gewicht 6. Vervolgens is voor de auto's bepaald hoe ze scoren op de criteria (op een schaal van 0 tot en met 100). Er ontstaat dan een tabel met de volgende vorm:

Criteria	Criteriumgewicht	Volkswagen	Ford
Aankoopkosten	8	60	75
Energiezuinigheid	9	90	60
Kleur	6	80	60

De aankoopkosten van de Volkswagen zijn hoger dan de Ford, maar de Volkswagen is een stuk energiezuiniger en de kopers vinden de kleur van de Volkswagen mooier. De toepassing van een MCA met de bovenstaande data laat zien dat een aankoopbeslissing voor de Volkswagen de meest rationele keuze is.

Criteria		Volkswagen	Ford
Aankoopkosten		48	60
Energiezuinigheid		81	54
Kleur		48	36
Totaalscore		**177**	**150**

Met de inzet van een MCA is beoogd te bereiken dat het effect van enkele mogelijke knelpunten van een expert-georiënteerde benadering, namelijk dat de oordelen (deels) subjectief zijn en/of worden bepaald door (organisatie)belangen, wordt verminderd. Door het gebruikmaken van criteria voor het bepalen van de potentiële impact van de witwasdreigingen ontstaat er voor de experts minder ruimte hun eventuele belangenposities te laten meewegen bij het maken van een inschatting.

In de NRA is de MCA toegepast binnen de eerder beschreven GDSS-omgeving (zie box 2.4). In de zelfevaluatie van de vorige NRA voor witwassen werd aan het gebruik van een MCA toegevoegde waarde toegekend. De MCA droeg bij aan het structureren van de tweede expertmeeting en vergrootte de transparantie van de resultaten en de wijze waarop de resultaten werden behaald. Daarnaast is in de zelfevaluatie van de vorige NRA gewezen op een mogelijkheid om de betrokkenheid van de deelnemers aan de tweede expertmeeting bij de keuze van de MCA-criteria te vergroten. In deze derde NRA voor witwassen is hiervan gebruik gemaakt. De experts besloten één van de criteria te herformuleren. Het originele criterium 'Verslechtering stabiliteit financiële stelsel' was volgens deelnemers multi-interpretabel en werd na enige discussie geherformuleerd in 'Verslechtering vertrouwen financiële stelsel'. De gehanteerde criteria worden weergegeven in tabel 2.1.

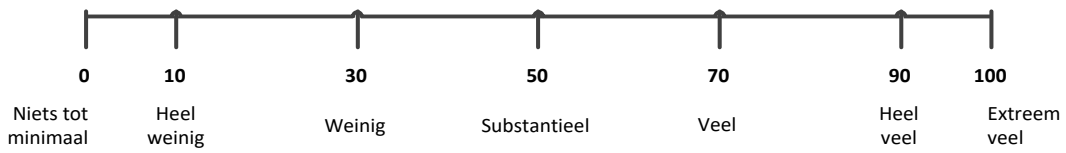
Tabel 2.1 Criteria MCA[a]

Criteria
Verslechtering vertrouwen financiële stelsel
Ondermijning gezag en rechtsorde
Aantasting reguliere economie
Inbreuk imago Nederland in buitenland
Ontregeling maatschappelijke orde
Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid

a De criteria die in de MCA zijn toegepast, zijn gebaseerd op het overzicht over de gevolgen en effecten van witwassen in de *FATF Guidance* (2013, pag. 26). Op basis van de zelfevaluatie in de eerste NRA werden in de tweede NRA twee criteria verwijderd die erg bleken samen te hangen met witwassen en nauwelijks een discriminerende werking hadden. Hiernaast werd één criterium opgesplitst.

Aan de experts werd gevraagd aan de zes criteria een gewicht op een schaal van 0 tot en met 10 toe te kennen. Daarmee werd duidelijk welke criteria de experts belangrijker en minder belangrijk achtten bij de bepaling van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen. Van de gewichten die de experts toekenden, zijn de gemiddelde waarden bepaald. Deze gemiddelden vormden de criteriumgewichten die gebruikt zijn bij de berekening van de potentiële impact.

Vervolgens maakten de experts per dreiging en per criterium een inschatting van de mogelijke gevolgen van de witwasdreigingen op de bovenstaande zes criteria (op een schaal van 0 tot en met 100). Hierbij werd de experts gevraagd rekening te houden met de Nederlandse context waarbinnen de witwasdreigingen zich kunnen voordoen. Ook is de experts gevraagd bij hun inschatting van de potentiële impact rekening te houden met de door hen ingeschatte kans dat de dreigingen zich voordoen. Voor bijvoorbeeld de witwasdreiging 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken' (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie over deze dreiging) en het criterium 'aantasting reguliere economie' kregen de deelnemers aan de expertmeeting de volgende vraag voorgelegd: '*In welke mate leidt witwassen via girale transacties bij vergunde banken tot een aantasting van de reguliere economie?*'. Bij het maken van hun inschattingen konden de experts gebruikmaken van de onderstaande schaal met ijkpunten.



De resultaten[34] van de eerste inschattingsronde zijn vervolgens in gezamenlijkheid besproken. In deze plenaire discussie besloten de deelnemers, zoals hierboven al vermeld, één van de criteria te herformuleren. Hierna volgde de tweede en definitieve inschattingsronde waarin de experts de mogelijkheid kregen om – als gevolg van de plenaire bespreking van de resultaten van de eerste ronde – de toegekende scores aan te passen.

34 In de MCA is per dreiging de Potentiële Impact berekend door toepassing van de volgende formule: $Potentiële\ Impact = \frac{\sum(C_i \times G_i)}{\sum G_i}$ waarbij C en G staan voor de expertscores op de Criteria en de Gewichten en i het criterium specificeert.

7 Derde expertmeeting

De derde expertmeeting richtte zich op 1. het bepalen van de weerbaarheid van het totale pakket aan beschikbare en relevante beleidsinstrumenten ter preventie en/of bestrijding van de grootste witwasdreigingen en 2. het identificeren van mogelijkheden ter verdere vergroting van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Het beschikbare beleidsinstrumentarium omvat alle relevante instrumenten die in juni 2023, de maand waarin de derde expertmeeting plaatsvond, ingezet konden worden bij de preventie en/of repressie van de grootste witwasdreigingen. Het betreft internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Ook samenwerkingsverbanden tussen publieke en/of private organisaties, richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, worden in deze NRA gezien als beleidsinstrumenten.

Voorafgaand aan de expertmeeting is mede op basis van input van de aanvragers van het onderzoek, de ministeries van Financiën en JenV, de lijst van beleidsinstrumenten uit de NRA voor witwassen 2019 geactualiseerd. Daarbij is geïnventariseerd welke nieuwe beleidsinstrumenten ter preventie en/of repressie van witwassen er sinds 2020 zijn geïmplementeerd en welke aanpassingen er sindsdien zijn doorgevoerd in het al bestaande beleidsinstrumentarium. Dit leidde tot een geactualiseerde lijst van beleidsinstrumenten.

Aan de derde expertmeeting namen vertegenwoordigers van de negen expertorganisaties deel die ook aan de tweede expertmeeting hadden deelgenomen (zie bijlage 3). De geactualiseerde lijst van beleidsinstrumenten vormde de input voor de derde expertmeeting. Tijdens de plenaire bespreking van de beleidsinstrumenten voegden de experts nog diverse beleidsinstrumenten toe die naar hun mening een belangrijke rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen. De bespreking leidde tot een door de experts geaccordeerd overzicht van het beschikbare beleidsinstrumentarium voor de preventie en/of repressie van witwassen (zie hoofdstuk 5).

Vervolgens werden de experts gevraagd om voor elk van de 18 grootste witwasdreigingen een inschatting te maken van de mate waarin het totale pakket aan beschikbare beleidsinstrumenten ter preventie en/of repressie van witwassen deze dreigingen voorkomt of tegengaat. Daarbij werd een schaal van 0 tot en met 100 toegepast, waarbij een score van 0 stond voor ‘de dreiging blijft volledig bestaan’ en een score van 100 stond voor ‘de dreiging wordt volledig weggenomen door het beleidsinstrumentarium’. Na een eerste inschattingsronde werden de resultaten plenair besproken en kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid – de eerdere inschatting aan te passen in de tweede inschattingsronde.

In het tweede onderdeel van de expertmeeting werden de experts gevraagd of er verbetermogelijkheden zijn met betrekking tot het beschikbare beleidsinstrumentarium.

8 *Kwantitatieve data*

De methodologie die in de eerdere NRA's is toegepast, vormde onderdeel van de landenevaluatie omtrent het Nederlandse beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering die de FATF in 2022 afrondde. Het FATF (2022) oordeelde hierover in het *Mutual Evaluation Report*:

> *"The methodology of the NRAs is generally sound and based on a structural process to collect and evaluate qualitative inputs from policy, supervisory, law enforcement and private sector authorities through extensive surveys, meetings and interviews. However, inputs into the NRAs can be strengthened by the inclusion of additional quantitative sources."*

Met het vergroten van de datagerichtheid werd in de vorige NRA al een aanzet gemaakt. Via de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)[35] waren destijds bij de relevante dataleveranciers van iCOV toestemmingsprocedures opgestart om toegang tot de benodigde data te krijgen. Helaas bleek de doorlooptijd van het NRA onderzoek te kort om alle benodigde toestemmingen te verkrijgen.[36]
Hoewel in de nu voorliggende NRA in het contact met alle potentiële dataleveranciers van de start af aan aandacht is gevraagd voor het leveren van kwantitatieve data bleek het ook nu weer lastig kwantitatieve dataoverzichten te verzamelen die zijn gericht op de grootste witwasdreigingen in de NRA.

Voor de vorige NRA konden data van Justis/TRACK worden betrokken om aanwijzingen te vinden voor en kwetsbaarheden ten aanzien van witwassen via rechtspersonen. In de nu voorliggende NRA zijn deze data ook weer opgevraagd door het WODC en vervolgens verstrekt door Justis/TRACK.

Hiernaast komt deze NRA tegemoet aan de wens van de FATF door het betrekken van andere databronnen.[37] Eerder werd al genoemd dat voor de contextanalyse kwantitatieve data van de FIU-Nederland (Jaaroverzichten), het OM en DNB zijn gebruikt. Ook heeft het WODC van de RIEC's informatie over hun ervaringen met witwascasus in de verschillende RIEC-regio's ontvangen en heeft het AMLC informatie aangeleverd over het aantal witwasonderzoeken van de FIOD ten aanzien van de

---

35 iCOV is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, de Douane Nederland, de Nationale Politie, het OM, de FIOD, de Rijksrecherche, de FIU-Nederland, bijzondere opsporingsinstanties van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie SZW. Daarnaast nemen het Centraal Justitieel Incassobureau, DNB en de Autoriteit Consument en Markt deel. Zie: Organisatie - iCov.

36 Voor meer hierover: Van der Veen & Heuts (2020a).

37 Omdat het WODC geen zicht heeft op de precieze aard en omvang van de data en andere informatie die deze partijen beschikbaar hebben, is een algemene vraag uitgegaan voor het leveren van data en kwalitatieve informatie. Wel zijn daarbij aanwijzingen gegeven voor het type kwantitatieve en kwalitatieve informatie dat voor de NRA behulpzaam zou zijn. Zo werd aangegeven dat de betreffende partij wellicht naar bepaalde dreigingen specifiek onderzoek heeft gedaan, waardoor er cijfermatige overzichten of kwalitatieve beschrijvingen van casuïstiek beschikbaar zijn. Ook is gevraagd uit de datasystemen informatie te leveren die zicht biedt op het jaarlijkse aantal zaken/dossiers per dreiging, achtergrondinformatie over de complexiteit van de zaak (het aantal zaken met/zonder buitenlandse component/het aantal en type van ingezette (verhullings)methoden), de achterliggende criminaliteit (fraude, drugs of andersoortige criminaliteit) en/of een indicatie van de omvang van de zaak (bijvoorbeeld in euro).

grootste witwasdreigingen[38] (naast enige andere informatie over AMLC-projecten). Deze verzoeken leverden nadere informatie op die is benut ter ondersteuning van de contextinformatie in hoofdstuk 3 en – in het geval van de AMLC-informatie – over het aantal FIOD-onderzoeken naar de grootste witwasdreigingen in hoofdstuk 4. Verder heeft het WODC een dataverzoek ingediend bij het FEC en de FIU-Nederland.[39] Deze verzoeken hebben echter niet geleid tot het verstrekken van kwantitatieve data. Redenen voor het niet verstrekken van kwantitatieve data zijn de tijdsinvestering die het vraagt om de kwantitatieve data uit datasystemen te destilleren in combinatie met de beperkte capaciteit bij organisaties om hier tijd voor vrij te maken, knelpunten dan wel onmogelijkheden om bepaalde relevante informatie uit de datasystemen van de organisaties te halen, en/of de vertrouwelijkheid van de betreffende informatie.

9 Validerende en evaluerende interviews

In de eindfase van het onderzoek is de opbrengst van de NRA, de lijst met de grootste witwasdreigingen met een ordening naar potentiële impact en weerbaarheid, besproken met vertegenwoordigers van het AMLC, de FIU-Nederland, de Nationale Politie, de NVB en het OM. In de interviews zijn deze opbrengsten nagelopen waarbij gevraagd werd of zij de resultaten van de risicoanalyse herkenden. Ook werd nagegaan welke witwasrisico's er naar verwachting in de nabije toekomst actueel gaan worden. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde organisaties.

Tenslotte is er in het kader van het groeimodel van de NRA een evaluerend groepsgesprek gevoerd met de aanvragers van het onderzoek, het ministerie van Financiën (Directie Financiële Markten) en het ministerie van JenV (Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding). Het doel hiervan was het bespreken van het onderzoeksproces en een evaluatie van de momenten waarop contacten tussen de aanvragers en de partijen in het veld behulpzaam bleken of – in het geval van het verkrijgen van kwantitatieve data van dataleveranciers – nog beter benut kunnen worden in de toekomst.

[38] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. De witwasonderzoeken die worden opgestart door combiteams van de FIOD en de politie en de FIOD-onderzoeken die op basis van signalen van de Douane Nederland en de Koninklijke Marechaussee worden opgestart, maken geen onderdeel uit van de hier weergegeven aantallen.

[39] Zie vorige voetnoot.

3 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen?

De eerste stap binnen de ISO 31000 systematiek voor risicomanagement is het uitvoeren van een contextanalyse. De contextanalyse die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is opgebouwd aan de hand van de kenmerken die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuzes van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden. Het hoofdstuk beschrijft allereerst enkele geografische en demografische kenmerken van Nederland en gaat vervolgens in op verschillende sociaal-culturele, economische, infrastructurele en criminologische kenmerken van ons land. Per kenmerk is een box opgenomen waarin de relatie tussen het desbetreffende kenmerk en witwassen wordt gelegd. Tot slot gaat het hoofdstuk in op het aantal geregistreerde witwasmisdrijven volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het aantal afgeronde (onherroepelijke) witwaszaken volgens het OM en de aantallen VT's en VT-dossiers volgens de FIU-Nederland die kunnen duiden op witwassen.

3.1 Geografische en demografische kenmerken

Nederland, een land in het noordwestelijk deel van Europa, is één van de 27 lidstaten van de EU. Eind 2022 telde de Nederlandse bevolking volgens het CBS 17.811.291 mensen.[40] Na Malta is Nederland met ruim 500 personen per km^2 het meest dichtbevolkte land van de EU (Eurostat, 2023).[41] Op grond van het Verdrag van Schengen kunnen burgers van 27 deelnemende landen in Europa, waaronder Nederland, vrij reizen binnen de Schengenzone; grenscontroles zijn opgeheven tussen landen die lid zijn van Schengen.[42] Ook maakt Nederland deel uit van de Europese Economische Ruimte (EER). De EU en drie van de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) – Liechtenstein, Noorwegen en IJsland – vormen samen de EER. In de EER is sprake van vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal.[43]

Box 3.1 Relatie geografische en demografische kenmerken met witwassen

Het zonder grenscontroles reizen van personen in de Schengenzone en vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal tussen de EER-landen maken verhulling van een criminele oorsprong van vermogen mogelijk, omdat dit het volgen van de *paper trail* van transacties bemoeilijkt dan wel onmogelijk maakt. Ook maakt het fysieke verplaatsing over land van contant geld en grootwaardeproducten zonder grenscontroles binnen de EER mogelijk.

40 StatLine - Bevolkingsontwikkeling; maand en jaar (cbs.nl). Geraadpleegd op 2-11-2023.

41 Demography 2023 edition - Interactive publications - Eurostat (europa.eu).

42 Niet alle EU-landen behoren tot de Schengenzone. Dit geldt voor Bulgarije, Cyprus, Ierland en Roemenië. Wel tot de Schengenzone behoren de niet-EU-landen Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland. Welke landen zijn Schengenlanden? | Rijksoverheid.nl.

43 Welke landen horen bij de Europese Economische Ruimte (EER)? | Rijksoverheid.nl.

3.2 Sociaal-culturele kenmerken

Nederland kan worden gekenmerkt als een modern, dichtbevolkt, internationaal georiënteerd land met een veelheid aan buitenlandse handelsbetrekkingen, migratiebewegingen, culturele uitwisselingen, netwerken, allianties en samenwerkingsverbanden. Nederland is een constitutionele monarchie met een lange democratische traditie, een internationaal georiënteerde economie met een uitgebreid welvaartsysteem en een op consensus gerichte politieke cultuur. Besamusca en Verheul (2010) zien de onderling samenhangende begrippen *tolerantie, verzuiling en* het *Poldermodel* als kernelementen voor de Nederlandse cultuur en maatschappij. Hieronder worden deze onderling samenhangende elementen en hun uitwerking besproken.

Tolerantie
Nederland staat bekend als een tolerant land. In de 16e eeuw was de Republiek der Verenigde Nederlanden het eerste land ter wereld met een vorm van godsdienstvrijheid (Mijnhardt, 2010). Dit leidde tot een grote instroom van religieuze vluchtelingen uit andere landen die in Nederland relatief ongestoord hun godsdienst konden belijden. Vanaf de jaren ’60 van de vorige eeuw, ten tijde van de ontkerkelijking, ontstond in Nederland een nieuw, meer op het individu georiënteerd mensbeeld met een nadruk op persoonlijke ontwikkeling, ondernemerschap, creativiteit en zelfexpressie. Deze culturele revolutie rekende af met de oude waarden van conformiteit en vormde de basis voor een nieuwe periode van gedogen en tolerantie, met name op terreinen als homoseksualiteit, emancipatie, abortus, huwelijk tussen personen van het gelijke geslacht, softdrugs en euthanasie. De aanvankelijk relatief tolerante houding in Nederland ten opzichte van het gebruik en de verkoop van (soft)drugs is de afgelopen jaren aangescherpt (Bruinsma, 2010).[44]

Poldermodel
Tot het midden van de jaren ’60 was Nederland voornamelijk verzuild georganiseerd, volgens de lijnen van de religieuze en politieke denominaties. Naar denominatie onderscheiden instituties zoals scholen, verenigingen, vakbonden, omroeporganisaties en politieke partijen bestonden naast en los van elkaar. In de jaren ’60 ontkerkelijkte Nederland en nam de verzuiling langzamerhand af. Desalniettemin bevat de huidige Nederlandse maatschappij nog veel sporen uit het verzuilde verleden, bijvoorbeeld in politieke partijen en onderwijsinstellingen.

Het Poldermodel wordt gekenmerkt door het samenwerken van partijen met verschillende belangen, waarbij wordt gezocht naar consensus en compromissen (Van Zanden, 2010). Hoewel de toepassing van het Poldermodel tijdintensief is, is het een groot voordeel dat alle relevante partijen betrokken worden en dat bij de besluitvorming rekening kan worden gehouden met hun belangen. Besluiten die via het Poldermodel worden genomen, mogen dan ook op draagvlak rekenen. Het Poldermodel wordt breed toegepast, bijvoorbeeld bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en lonen tussen de overheid, vakbonden en werkgeversorganisaties en bij besluitvorming over zorg en onderwijs. Ook bij de vorming van Nederlandse regeringen komt de Poldermodelbenadering terug. Bij

[44] Opiumwet. Het is verboden drugs in bezit te hebben, te verkopen of te maken. Dit geldt zowel voor softdrugs als harddrugs. Softdrugs mogen alleen in kleine hoeveelheden (maximaal vijf gram cannabis in coffeeshops) verkocht worden aan volwassenen die dit bij zich mogen hebben voor eigen gebruik. Het gebruik van drugs is niet strafbaar.

Nederlandse verkiezingen kan geen van de politieke partijen rekenen op een meerderheid van stemmen. Om een regering te kunnen vormen moeten partijen samenwerken en coalities sluiten met andere partijen. Omdat bij het Poldermodel conflicten zoveel mogelijk worden vermeden, is in Nederland een stabiele politieke constellatie ontstaan.

Box 3.2 Relatie sociaal-culturele kenmerken met witwassen

Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie. Hoewel de houding tegenover (soft)drugs in Nederland de afgelopen jaren is aangescherpt, kan de aanvankelijk relatief tolerante houding ten opzichte van (soft)drugs hebben bijdragen aan het optreden en de ontwikkeling van drugscriminaliteit en bijgevolg het witwassen van drugsopbrengsten.

Vanuit de cultuur van het Poldermodel zijn er voor de preventie en bestrijding van witwassen in Nederland in vergelijking met de meeste andere landen relatief veel initiatieven ontplooid waarbij verschillende organisaties samenwerking met elkaar zoeken om op effectievere manier witwassen tegen te gaan (zie paragraaf 5.5). Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

3.3 Economische kenmerken

Algemeen
In 2023 stond Nederland op de vijfde plaats van een ranglijst van meest concurrerende economieën ter wereld.[45] Wereldwijd namen alleen Denemarken, Ierland, Zwitserland en Singapore een hogere positie in. Het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp) per inwoner lag in 2022 op ruim 53 duizend euro, waarmee ons land op de vierde plaats binnen de EU staat. Het bbp per inwoner was anderhalf keer zo groot als het EU-gemiddelde. Luxemburg, Ierland en Denemarken hebben een nog hoger bbp per inwoner.[46]

De afgelopen decennia groeide de bijdrage van de dienstensector aan de Nederlandse economie sterk en nam het aandeel van de goederensector af. In 1969 was het aandeel van de goederenproductie in de totale werkgelegenheid nog bijna 40%; dit aandeel lag in 2021 op 16%. In die periode steeg het aandeel van de commerciële dienstverlening van 41% naar 56% en nam het aandeel van de publieke dienstverlening toe van 20% tot 28%. De meeste Nederlanders werkten in 2021 in de bedrijfstakken zakelijke dienstverlening, de handel (waaronder groothandel en detailhandel) en de zorg.[47]

[45] World Competitiveness Ranking 2023 - IMD business school for management and leadership courses.
[46] Nederlands bbp per inwoner op vierde plaats binnen EU (cbs.nl).
[47] Waar werken de meeste mensen? - Nederland in cijfers 2022 | CBS.

Fiscale aantrekkelijkheid[48]

Via bijzondere financiële instellingen (bfi's)[49], ofwel brievenbusmaatschappijen, vormt Nederland een belangrijke schakel in de internationale investeringsstromen van multinationals. De investeringen via bfi's stromen door naar de buitenlandse dochterbedrijven van de betrokken multinationals en blijven dus buiten de Nederlandse economie. Vandaar dat bfi's ook wel worden aangeduid als doorstroomvennootschappen (Commissie Doorstroomvennootschappen, 2021). Voor multinationals is het aantrekkelijk gebruik te maken van Nederlandse bfi's, onder meer vanwege de deelnemingsvrijstelling (die voorkomt dat winsten die al eerder zijn belast bij een dochterbedrijf, nogmaals worden belast bij de moedermaatschappij), het grote aantal belastingverdragen dat Nederland met andere landen heeft afgesloten waardoor dubbele belastingheffing wordt voorkomen, en de mogelijkheid voor multinationals om met de Belastingdienst afspraken te maken over de te heffen belasting (*tax rulings*).[50]

Ondanks de toegenomen aandacht voor en inspanningen tegen belastingontwijking was Nederland in 2020 nog steeds interessant voor de internationale belastingplanning van multinationals.[51] Wel was er sinds 2013 een afname van het aantal bfi's van 16.000 tot ruim 12.000 in 2020. De bfi's hadden eind 2018 een balanstotaal van 3.371 miljard euro en vormen daarmee de grootste financiële sector in Nederland. Ter vergelijking, de bankensector had in 2020 een balanstotaal van 2.202 miljard euro. Door de bijdrage van de bfi's was Nederland in 2020 werelds grootste ontvanger van directe buitenlandse investeringen (Commissie Doorstroomvennootschappen, 2021).

Mede vanwege het fiscale stelsel is Nederland een aantrekkelijk vestigingsland voor bedrijven. Een onbedoeld neveneffect van het belastingstelsel is dat het constructies voor het ontwijken van belastingen mogelijk maakt. Naar de omvang van de belastingontwijking zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitgevoerd. Volgens Lejour kostte het Nederlandse belastingklimaat de rest van de wereld naar schatting jaarlijks US$ 21 miljard aan ontweken belastingopbrengsten (Lejour, 2020).[52] Het Europees Parlement becijferde dat het belastingregime van Nederland voor multinationals de andere EU-landen zo'n 11 miljard euro aan belastinginkomsten kost. (Lejour, 2020; Blouin & Robinson, 2020).

---

48 Vanaf juli 2023 trad een wijziging in de Wet toezicht trustkantoren 2018 in werking. Het betreft maatregelen om trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitrisico's te verbieden. De wijziging werkt door in de bfi's die centraal staan in de hier beschreven subparagraaf. Omdat de NRA betrekking heeft op de periode tot en met juni 2023, blijft dit onderdeel gehandhaafd. Zie: stb-2023-232.pdf (officielebekendmakingen.nl). In hoofdstuk 5 wordt de Wet toezicht trustkantoren 2018 beschreven.

49 Bfi's zijn ondernemingen of instellingen, ongeacht de rechtsvorm, welke ingezetenen zijn en waarin niet-ingezetenen, direct of indirect, via aandelenkapitaal of anderszins deelnemen of invloed uitoefenen en die tot doel hebben en/of zich in belangrijke mate bezighouden met het, al dan niet in combinatie met andere binnenlandse groepsmaatschappijen: 1. hoofdzakelijk in het buitenland aanhouden van activa en passiva en/of 2. doorgeven van omzet bestaande uit in het buitenland verkregen royalty- en licentieopbrengsten aan buitenlandse groepsmaatschappijen en/of 3. het genereren van omzet en kosten die hoofdzakelijk afkomstig zijn uit herfacturering van en naar buitenlandse groepsmaatschappijen. Zie: wetten.nl - Regeling - Rapportagevoorschriften betalingsbalansrapportages 2003 (RV 2003) - BWBR0014656 (overheid.nl).

50 Afname activiteiten van vooral kleinere bfi's (dnb.nl).

51 Afname activiteiten van vooral kleinere bfi's (dnb.nl); Decreased activity among mostly smaller special purpose entities (dnb.nl).

52 Voor tien internationale onderzoeken naar het wereldwijde belastingvoordeel voor multinationale ondernemingen werd het gemiddelde bepaald. Het Nederlandse aandeel werd berekend op basis van de buitenlandse investeringen die Nederland binnenkomen en direct weer verlaten.

Vanaf 2021 beperkt Nederland de mogelijkheden voor belastingontwijking door multinationale bedrijven en wordt voor rentes en multinationale bedrijfswinsten over intellectueel eigendom die via Nederland doorstromen naar erkende belastingparadijzen, zoals Bermuda of de Kaaimaneilanden, belasting geheven.[53] Sinds juli 2023 is er een wijziging in de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) in werking getreden en zijn doorstroomvennootschappen als trustdiensten in Nederland verboden.

Export

Nederland was in 2022 met US$ 966 miljard de op drie na grootste exporteur ter wereld van goederen. Alleen China, de Verenigde Staten (VS) en Duitsland exporteerden in 2022 meer goederen dan Nederland. Naast goederen exporteert Nederland ook veel diensten. In 2022 nam Nederland met een export van diensten ter waarde van US$ 270 miljard de negende plaats in op het jaarlijks verschijnende *World Trade Statistical Review* van de *World Trade Organization* (2023).

In 2021 maakte de toegevoegde waarde van de export van producten en diensten 32,6% uit van het bbp.[54] Van de in 2021 geëxporteerde producten was 77% gericht op Europa, voornamelijk Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK). De belangrijkste exportproducten in 2021 waren machines en apparaten, fabricaten (zoals kleding, papier en karton, en ijzer- en metaalproducten) en chemische producten. Tezamen hadden deze een aandeel in de export van producten van circa 64%. Bij de export van diensten in 2021 vormden zakelijke diensten en vervoersdiensten de grootste categorieën. Samen maakten deze circa 52% uit van de export van diensten (CBS, 2023).

Chartaal en giraal betalingsverkeer

Het betalingsverkeer heeft betrekking op alle transacties om betalingen van goederen en diensten te verrichten, waarbij een onderscheid bestaat tussen chartaal betalingsverkeer – betalingen met contant geld – en giraal betalingsverkeer – elektronische betalingen.[55] In 2022 was 20% van alle betalingen aan de toonbank contant. Daarmee stabiliseerde het aandeel contante betalingen ten opzichte van de jaren waarin sprake was van de wereldwijde Corona-pandemie. In 2019, het laatste jaar voor de pandemie, lag het aandeel contante betalingen nog op 30%. (Betaalvereniging Nederland, 2023).

De Betaalvereniging Nederland geeft aan dat de bekostiging van de chartale keten – de distributie, het opnemen en het afstorten van contant geld – door het afnemende gebruik van contant geld door consumenten onder druk komt te staan. Verder worden zorgen over de hoge kosten en betaalbaarheid van contant geld genoemd. De verschuiving van contant geld naar elektronisch betalen is ook zichtbaar in de geleidelijke afname van bankkantoren en geldautomaten en de snelle toename van betaalautomaten aan de kassa.[56]

Onder regie van DNB (2022) is in april 2022 het Convenant Contant Geld afgesloten. Met dit convenant spraken de vier grootbanken[57], de Betaalvereniging Nederland,

---

53 Wet bronbelasting 2021.

54 StatLine - Verdiensten en arbeidsvolume; uitvoerstromen (cbs.nl). Geraadpleegd op 2-11-2023.

55 Hoe werkt betalingsverkeer (dnb.nl).

56 Factsheet Betalingsverkeer 2022 | Betaalvereniging Nederland.

57 De vier grootbanken zijn ING, de Rabobank, ABN AMRO en de Volksbank.

vertegenwoordigers van consumenten en ouderen, winkeliers, horeca en tankstations, chartale dienstverleners en DNB af ervoor te zorgen dat contant geld goed beschikbaar en bruikbaar blijft (Ministerie van Financiën, 2022; Minister van Financiën, 2023).

Bancaire financiële dienstverlening
Nederland kent een relatief grote en internationaal georiënteerde bankensector die medio oktober 2023 93 vergunde banken omvatte (zie tabel 3.1). Hieronder vallen 39 banken met een DNB-vergunning, 49 banken met een buitenlandse bankvergunning en vijf '*online* banken' (zie hieronder voor meer informatie) met een DNB- dan wel buitenlandse bankvergunning.

Tabel 3.1 Aantal vergunde banken in Nederland

Sector	Aantal instellingen
Banken met een DNB-vergunning	39
Banken met een buitenlandse bankvergunning	49
Online banken met een DNB-vergunning[a]	3
Online banken met een buitenlandse bankvergunning[a]	2
Totaal	**93**

a Hierbij is de DNB uitgegaan van de definitie van '*online* banken' die het WODC heeft aangedragen. '*Online* banken' zijn banken die alleen via *online* platforms hun diensten aanbieden en dus geen fysieke kantoren hebben.

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door DNB op 18 oktober 2023.

De totale bankensector had in het laatste kwartaal van 2022 een balanstotaal van 2.625 miljard euro, circa 330% van het bbp.[58] ING, de Rabobank en ABN AMRO zijn veruit de grootste banken van Nederland. Respectievelijk hadden deze consumentenbanken in die periode een balanstotaal van 968 miljard euro, 628 miljard euro en 380 miljard euro. Van de dertien grootste banken in Nederland hadden deze drie grootbanken in 2022 een gezamenlijk marktaandeel van 84%.[59] Ook de Volksbank is een consumentenbank die eveneens wordt aangemerkt als grootbank. Wel viel het balanstotaal van de Volksbank met 73 miljard euro in het vierde kwartaal van 2022 veel lager uit dan de drie andere grootbanken. Naast de vier grootbanken kende het Nederlandse bankenlandschap eind 2022 in totaal 35 kleine of middelgrote banken met een DNB-vergunning. De 49 in Nederland actieve banken met een buitenlandse bankvergunning betreffen dochters en branches met relatief lage balanstotalen, en vormen dus een klein aandeel in de Nederlandse bankensector.[60]

Sinds de jaren '10 ontstaan er volledig digitale banken. Deze opereren in tegenstelling tot de traditionele banken zonder fysieke kantoren en verlenen hun diensten uitsluitend via *online* platforms en apps en tegen relatief lage kosten. Digitale banken worden ook wel aangeduid als neobanken, virtuele banken, *online* banken en

58 THE NETHERLANDS - EBF.

59 Balanstotaal van Nederlands grootste banken met 2% gekrompen.

60 De cijfers die DNB over buitenlandse banken in Nederland publiceert, zijn niet concludent. Volgens DNB wordt dit "*veroorzaakt door de zgn. Opt-in banken. Opt-in banken zijn banken waarvan de vergunning niet langer kwalificeert als vergunning volgens art. 2.11 van Wft, maar waarvan de vergunning onder 'opt-in' valt. Opt-in banken zijn inbegrepen in het totaal, maar behoren niet tot de gepresenteerde classificaties.*" Zie: Data zoeken - DNB.

internetbanken. In het afgelopen decennium zijn de digitale banken snel gegroeid.[61] Aanjagers hiervoor zijn de snelle opkomst van mobiele telefonie, ondersteunende regelgeving (zoals de inwerkingtreding van de Europese *Payment Service Directive 2*, *PSD2*[62]) en de Corona-pandemie (Nanaeva et al., 2021). De meeste van deze digitale banken opereren met een buitenlandse bankvergunning. In Nederland zijn volgens opgave van DNB vijf digitale banken actief: Brand New Day, Bunq, Revolut, FlatexdeGiro en Knab.

De hierboven vermelde banken beschikken over een Nederlandse of buitenlandse bankvergunning. Een niet-vergunde vorm van bankieren betreft ondergronds bankieren. De Minister van JenV (2022) definieert ondergronds bankieren als 'het verlenen van betaaltransacties buiten de wettelijk gereguleerde financiële instellingen om, oftewel bankieren zonder vereiste vergunning'. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op verschillende vormen van ondergronds bankieren.

Niet-bancaire financiële dienstverlening
Criminelen die geld willen witwassen, maken veelal ook gebruik van de diensten van niet-bancaire financiële dienstverleners. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om betaaldienstverleners[63] als *Payment Service Providers* (PSP's) en geldtransactiekantoren, maar ook om trustkantoren. Hieronder worden de betaaldienstverleners behandeld die gerelateerd kunnen worden aan de witwasdreigingen in deze NRA (zie hoofdstuk 4).

PSP's
PSP's zijn betaaldienstverlenende bedrijven die ondernemingen, bijvoorbeeld webwinkeliers, in staat stellen *online* betaalmethoden te accepteren. Hierbij kan worden gedacht aan bankoverschrijvingen via iDeal en betalingen via creditcards, debetcards, e-wallets etc. Binnen de EU dienen PSP's tegemoet te komen aan de richtlijnen van de PSD2. PSP's dienen te beschikken over een vergunning die wordt verstrekt door de toezichthouder in het EU-land van vestiging van de PSP. Voor in Nederland gevestigde PSP's is DNB de toezichthouder. PSP's met een vergunning uit een ander EU-land kunnen via een zogenaamd EU-paspoort ook in alle andere EER-landen betaaldiensten aanbieden. Medio oktober 2023 beschikten 68 PSP's over een DNB-vergunning en negen PSP's over een buitenlandse vergunning (zie tabel 3.2).

Geldtransactiekantoren
Geldtransactiekantoren (of *money transfer organisations*) zijn betaaldienstverleners die zich bezighouden met het bedrijfsmatig uitvoeren van geldtransacties of het verrichten van werkzaamheden gericht op de totstandkoming van zulke transacties. Volgens DNB is van geldtransacties sprake als een betaalinstelling van een betaler geld ontvangt met als enig doel het daarmee corresponderende bedrag rechtstreeks over te maken aan een begunstigde of aan een andere betalingsdienstverlener die de gelden aan de uiteindelijk begunstigde uitkeert. Geldtransacties hebben in de praktijk vooral betrekking op het overmaken van geld naar begunstigden in het buitenland, met name naar landen met een minder ontwikkeld banksysteem en waar het gebruik van

[61] Europe Neobanking Market Size & Share Analysis - Industry Research Report - Growth Trends (mordorintelligence.com). Geraadpleegd op 2-11-2023.

[62] PSD2 is een Europese wet voor het betalingsverkeer van consumenten en bedrijven die in februari 2019 in Nederland is ingevoerd.

[63] PSD2 onderscheidt acht betaaldiensten waarvoor een vergunning nodig is. Het behandelen van al deze typen valt buiten het bestek van deze NRA.

bankrekeningen minder voorkomt. Ook voor onverwachte spoedbetalingen wordt van geldtransactiekantoren gebruikgemaakt.[64] Transacties kunnen zowel contant als giraal plaatsvinden.

Geldtransactiekantoren vallen net als PSP's onder de Wwft en moeten op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft) over een door DNB verstrekte vergunning beschikken om hun diensten te verlenen of moeten beschikken over een buitenlandse vergunning. Medio oktober 2023 beschikten acht geldtransactiekantoren over een DNB-vergunning en zes geldtransactiekantoren over een buitenlandse vergunning (zie tabel 3.2).

In Nederland zijn ook betaaldienstagenten van geldtransactiekantoren actief. Deze moeten genotificeerd zijn bij DNB door het geldtransactiekantoor waarvan zij agent zijn (en dat geldtransactiekantoor moet weer een DNB- of buitenlandse vergunning hebben). Deze betaaldienstagenten staan onder toezicht van DNB, die daar ter plekke onderzoek kan doen. Tabel 3.2 geeft weer dat er in april 2023 104 betaaldienstagenten actief waren, waarvan er 99 over een DNB-vergunning en vijf over een buitenlandse vergunning beschikten.

Tabel 3.2 Aantallen vergunde PSP's en geldtransactiekantoren (per medio oktober 2023) en vergunde betaaldienstagenten (per april 2023)

Sector	Aantal
PSP's met een DNB-vergunning	68
PSP's met een buitenlandse vergunning	9
Geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	8
Geldtransactiekantoren met een buitenlandse vergunning	6
Betaaldienstagentschappen met een DNB-vergunning	99
Betaaldienstagentschappen met een buitenlandse vergunning	5

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door DNB op 18 oktober 2023.

Trustkantoren

Een trustkantoor is een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijk persoon die beroeps- of bedrijfsmatig één of meer trustdiensten verleent, al dan niet met andere (rechts)personen of vennootschappen (art. 1, Wtt 2018). De dienstverlening van een trustkantoor kan onder meer bestaan uit het optreden als bestuurder van een rechtspersoon of vennootschap, het leveren van een postadres (met als voorwaarde dat ten minste één 'aanvullende werkzaamheid'[65] wordt verricht), het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen, het zijn van een *trustee* in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, of andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten (art. 1, lid 1, Wtt 2018). In de Wijzigingswet met betrekking tot de Wtt 2018 – die op 1 juli 2023 in werking trad – is een verbod opgenomen voor het aanbieden van een doorstroomvennootschap (art. 3a, Wtt 2018).

64 Betaaldiensten waarvoor een vergunning nodig is (dnb.nl).

65 Te weten het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand, het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden, het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administratie, het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap, of andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aanvullende werkzaamheden.

Voor internationaal opererende ondernemingen kan het doelmatiger zijn het beheer van een Nederlandse rechtspersoon of vennootschap door een trustkantoor te laten uitvoeren. De dienstverlening door trustkantoren is vaak fiscaal gedreven. Grote bedrijven, artiesten, topsporters en wereldleiders maken gebruik van de diensten van Nederlandse trustkantoren, eveneens vanwege de fiscale voordelen die dat kan opleveren.

Nederland kent een relatief grote en goed ontwikkelde (legale) trustsector. Dit komt doordat het aantrekkelijk is om doelvennootschappen in Nederland te vestigen, zowel vanwege fiscale redenen maar ook vanwege de kwaliteit en concentratie van trust-, zakelijke en financiële dienstverlening. Door aanscherpingen in (fiscale) wet- en regelgeving en intensivering van het toezicht op trustkantoren is deze aantrekkingskracht de afgelopen jaren verminderd. Door aanpassingen in de fiscaliteit nam de vraag naar legale trustdiensten af en een intensivering van het toezicht leidde tot hogere kosten, met als gevolg dat het aantal vergunninghoudende trustdienstverleners afnam en dat vergunningshouders die actief zijn gebleven, afscheid hebben genomen van sommige van hun (hoog-risico) klanten (SEO Economisch Onderzoek, 2021). Er is dan ook een dalende tendens in het aantal trustkantoren in Nederland. Uit onderzoek van Van der Veen en Heuts (2020a) bleek dat er eind 2011 310 trustkantoren in Nederland waren, in het voorjaar van 2020 was dat aantal gedaald tot 170 en medio oktober 2023 waren er 142 trustkantoren geregistreerd bij DNB (zie tabel 3.3). [66] [67] Van het huidige aantal trustkantoren zijn er 15 aangesloten bij brancheorganisatie Holland Quaestor.[68]

Een deel van de aanbieders die hun vergunning ingeleverd hebben, verleent toch nog trustdiensten. Door het opknippen van trustkantoor-dienstverlening, waarbij bijvoorbeeld het leveren van een postadres (domicilieverlening) en andere bijkomende werkzaamheden losgekoppeld worden, vervalt voor deze partijen de verplichting om te beschikken over een vergunning van DNB. Ook vallen zij daardoor niet onder de Wtt 2018 of Wwft. Verder kunnen op deze manier klanten waarvan door vergunde aanbieders afscheid is genomen, bediend worden door niet-Wtt-vergunde aanbieders. In 2021 heeft SEO Economisch Onderzoek een studie verricht naar de aard en omvang van de illegale trustsector en domicilieverlening in Nederland. Een netwerkanalyse suggereert dat – afgemeten naar het aantal bediende doelvennootschappen – er een in potentie illegale markt voor trustdiensten is ter grootte van 15% van de gereguleerde markt en dat er tussen de 690 en 1.579 adressen zijn waar zodanig veel entiteiten met verschillende *Ultimate Beneficial Owners* (UBO's)[69] geregistreerd staan dat de kans bestaat dat sprake is van domicilieverlening op deze adressen (SEO Economisch Onderzoek, 2021).[70]

---

66 Register van trustkantoren (dnb.nl).

67 In de interviews die begin 2023 voor deze NRA zijn afgenomen, werd naar voren gebracht dat een aanzienlijk deel van de bij DNB geregistreerde trustkantoren niet meer actief is. Geschat werd dat er circa 90 trustkantoren nog actief zijn.

68 Leden - Holland Quaestor. Website geraadpleegd op 2-11- 2023. Naast Holland Qaestor bestaat er een tweede brancheorganisatie voor trustkantoren, de Nederlandse Vereniging Van Trustkantoren (NVVTK).

69 De UBO betreft de eigenaar, een belanghebbende of de persoon die zeggenschap heeft met betrekking tot een juridische entiteit.

70 Deze inschatting van de omvang van de illegale markt betreft geen juridische toets waarin onomstotelijk 'illegaliteit' is vastgesteld, maar een statistische schatting op basis van de mate waarin er op basis van observeerbare kenmerken sprake is van een verhoogd risico op illegale dienstverlening.

Tabel 3.3 Aantal vergunde trustkantoren (per medio oktober 2023) en geschat aantal domicilieverleners

Sector	Aantal
Trustkantoren	142
Domicilieverleners	690-1.579

Bronnen: data met betrekking tot het aantal vergunde trustkantoren zijn voor deze NRA aangeleverd door DNB op 18 oktober 2023; het aantal domicilieverleners betreft een geschat aantal volgens het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek naar illegale trustdienstverlening uit 2021.

Cryptodienstverlening

Tot op heden zijn er bijna 8.000 *crypto currencies* (virtuele valuta of crypto's) gecreëerd. Een groot deel daarvan is inmiddels echter alweer verdwenen. Naar schatting zijn er op dit moment 4.000-5.000 crypto's in omloop, waarvan Bitcoin en Ethereum het meest bekend zijn. De top 5 crypto's is samen goed voor ongeveer 80% van de markt.[71] Medio 2022 had volgens DNB naar schatting 14% van de Nederlanders crypto's.[72]

Sinds mei 2020 vallen bedrijven die diensten aanbieden voor het wisselen tussen crypto's en regulier geld evenals bedrijven die cryptobewaarportemonnees aanbieden, onder het toezicht van DNB. Aanbieders van cryptodiensten die in of vanuit Nederland actief willen worden, moeten een inschrijving in het openbaar register van DNB aanvragen. Daarvoor moeten ze kunnen aantonen dat ze voldoen aan de Wwft en de Sanctiewet 1977 (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie hierover).[73] Voor entiteiten die enkel wisselen tussen crypto's, geldt vooralsnog geen registratieplicht.[74] Tabel 3.4 laat zien dat er medio oktober 2023 36 wisseldienst-aanbieders en 31 aanbieders van een bewaarportemonnee waren geregistreerd bij DNB.

Tabel 3.4 Aantal geregistreerde aanbieders van cryptodiensten

Sector	Aantal
Aanbieders van diensten voor het wisselen tussen crypto's en regulier geld	36
Aanbieders van een bewaarportemonnee	31

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door DNB op 18 oktober 2023.

Box 3.3 Relatie economische kenmerken met witwassen

Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Het land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld en is één van de grootste exporteurs ter wereld. Al deze kenmerken maken Nederland ook interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen, al dan niet via bancaire en/of niet-bancaire financiële dienstverleners, en kunnen van invloed zijn op de witwasmethoden die criminelen inzetten.

71 Hoe werken Cryptocurrencies? Wij leggen het je uit! (techopedia.com).

72 Wat u moet weten over crypto's (dnb.nl).

73 Register van aanbieders van cryptodiensten (dnb.nl).

74 Geen registratieplicht bij DNB voor aanbieders van crypto-to-crypto omwisseldiensten.

3.4 Infrastructurele kenmerken

Luchthavens en zeehavens
Nederland heeft met Schiphol één van de grootste luchthavens ter wereld. Volgens de *Airports Council International* stond Schiphol in 2022 qua passagiersaantallen met bijna 53 miljoen passagiers op de dertiende plaats in de lijst van grootste luchthavens.[75] Binnen West-Europa namen alleen de luchthavens van Londen en Parijs nog hogere posities in. Naast Schiphol kent Nederland nog enkele kleinere luchthavens met internationale vluchten: Eindhoven *Airport*, Rotterdam *The Hague Airport*, Maastricht Aachen *Airport* en Groningen *Airport* Eelde.

De haven van Rotterdam was in 2022 de grootste overslaghaven van Europa, gevolgd door de havens van Antwerpen, Hamburg en Valencia.[76] Tot het havengebied Rotterdam behoren ook de havens van Moerdijk, Dordrecht en Vlaardingen. In 2021 werd hier 457 miljoen ton aan goederen overgeslagen (van de in totaal 593 miljoen ton aan goederen die werden overgeslagen in de Nederlandse zeehavens). Andere belangrijke zeehavens in Nederland zijn Amsterdam (inclusief Velsen/IJmuiden, Beverwijk en Zaanstad), *North Sea Port* (Vlissingen en Terneuzen, exclusief Gent) en Groningen *Seaports* (Delfzijl en Eemshaven).[77]

Digitale infrastructuur
In de EU zijn huishoudens in Nederland, Luxemburg en Finland het best aangesloten op het internet. In 2022 lag het aandeel van huishoudens met internettoegang in deze landen op 98%. In de EU bedroeg het gemiddelde aandeel 93%.[78] Nederlanders bestellen en betalen ten opzichte van andere EU-landen relatief vaak producten of diensten *online*. Het aandeel 16- tot 75-jarigen dat *online* aankopen deed in de drie maanden voorafgaande aan de bevraging, lag in Nederland op 79% in 2022 terwijl het gemiddelde van de 27 EU-landen 56% bedroeg.[79]

Box 3.4 Relatie infrastructurele kenmerken met witwassen

De toegangshavens tot Nederland kunnen worden gebruikt bij de import en export van drugs, verboden wapens en andere illegale goederen, maar ook bij het verplaatsen van witwasgelden en criminele opbrengsten, bijvoorbeeld bij internationale verplaatsingen van liquide middelen en vervoer van (grootwaarde)producten.

De brede beschikbaarheid van een internetaansluiting bij de Nederlandse bevolking gaat gepaard met een gestegen slachtofferschap van *online* criminaliteit. De opbrengsten van *online* criminaliteit creëren een witwasbehoefte.

75 ACI World confirms top 20 busiest airports worldwide | ACI World.
76 Top-15 container ports in European Union in 2022 – PortEconomics.
77 Welke zeehavens zijn er in Nederland? (cbs.nl).
78 Digital economy and society statistics - households and individuals - Statistics Explained (europa.eu).
79 2. Internetgebruik (cbs.nl).

3.5 Criminologische kenmerken

Algemeen

In Nederland vonden in de periode 2019-2022 volgens het CBS jaarlijks rond de 800.000 geregistreerde[80] misdrijven plaats (zie tabel 3.5). Daarbij gaat het om een breed palet aan misdrijven, waarvan een deel vooraf kan gaan aan witwassen. Dit betreft vermogensmisdrijven waaronder vormen van fraude maar ook diefstal/verduistering en inbraak, drugsmisdrijven, vuurwapenmisdrijven, misdrijven met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel, corruptie en cybercriminaliteit. Volgens de meest recente schattingen (over het jaar 2014) zijn drugs en fraude samen verantwoordelijk voor meer dan 90% van de witwasbehoefte in Nederland (Unger et al., 2018).Volgens het *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken genereren financiële fraude, met name belastingontduiking, en drugshandel in Nederland een aanzienlijk deel van de witwasactiviteiten (US Department of State, 2022b).

Tabel 3.5 Geregistreerde misdrijven in Nederland in 2019-2022

	2019	2020	2021[a]	2022[a]
Aantal misdrijven	821.905	813.150	757.795	806.210

a Voor 2021 en 2022 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline. Geraadpleegd op 2-11-2023.

Onderstaande subparagrafen beschrijven wat er bekend is over de prevalentie van de verschillende criminaliteitsvormen die vooraf kunnen gaan aan witwassen in Nederland.

Fraude

Het OM omschrijft fraude als 'opzettelijke misleiding om onrechtmatig voordeel te verkrijgen'.[81] Fraude is in feite een containerbegrip waaronder veel verschillende fraudevormen vallen, zoals belastingfraude, faillissementsfraude, sociale fraude en identiteitsfraude die in fysieke en/of *online* vorm kunnen plaatsvinden. Er bestaat een onderscheid tussen 'horizontale fraude' waarbij burgers, bedrijven of instellingen het slachtoffer zijn, en 'verticale fraude' waarbij de overheid het slachtoffer is.[82]
Uit onderzoek van Junger et al. (2022) komt naar voren dat in 2020 circa 16% van de Nederlanders van 16 jaar en ouder slachtoffer waren van fraude. Grofweg 70% van de fraude vond geheel *online* plaats en ongeveer 18% was een combinatie van offline en *online*. Een deel van de Nederlanders (circa 6%) was vaker dan één keer slachtoffer. Aankoopfraude (wel betaalde maar niet geleverde producten of diensten) maakte in 2020 de meeste slachtoffers (ongeveer 11%), slachtofferschap van andere onderzochte fraudevormen lag rond 1-2%.[83] Wat betreft *online* fraude en oplichting geeft het CBS aan dat in 2022 8% van de Nederlanders van 15 jaar en ouder slachtoffer hiervan was. Net als in de studie van Junger et al. ging het daarbij in de

80 Volgens het CBS is een 'geregistreerd misdrijf' een misdrijf dat alleen door de politie is vastgelegd in een proces-verbaal van aangifte of in een ambtshalve opgemaakt proces-verbaal.

81 Fraude | Openbaar Ministerie (om.nl).

82 Van bankrekeningfraude tot hulpvraagfraude - Het CCV.

83 In dit onderzoek werden 12 fraudecategorieën gemeten: 1. investeringsfraude, 2. aankoopfraude, 3. baanfraude, 4. prijsfraude, 5. schuldfraude, 6. goede-doelenfraude, 7. datingfraude, 8. vriend-in-noodfraude (waaronder Whatsapp-fraude), 9. phishing, 10. identiteitsfraude, 11. spoofing (waaronder helpdeskfraude) en 12. overige fraudevormen.

meeste gevallen om aankoopfraude, maar het CBS meldt ook dat verkoopfraude (het slachtoffer levert iets maar wordt niet betaald), fraude in het betalingsverkeer (een crimineel krijgt toegang tot de creditcard of bankrekening van het slachtoffer en boekt daar geld vanaf), identiteitsfraude (een crimineel maakt illegaal gebruik van iemands persoonsgegevens) en *phishing* (het slachtoffer raakt geld kwijt aan een crimineel die zich voordoet als iemand anders of als een vertrouwde instantie) voorkwamen.[84]

Tabel 3.6 Geregistreerde vormen van fraude in 2019-2022

	2019	2020	2021[a]	2022[a]
Bedrog	53.005	60.375	52.895	43.360
Oplichting	*51.045*	*58.460*	*51.115*	*41.835*
Bedrog (overig)	*1.955*	*1.915*	*1.775*	*1.520*
Valsheidsmisdrijf	36.225	70.665	69.340	45.675
Muntmisdrijf	*1.540*	*1.130*	*725*	*400*
Valsheid in zegels en merken	*170*	*200*	*240*	*180*
Valsheid in geschriften	*34.515*	*69.335*	*68.375*	*45.100*
Bankbreuk	110	110	60	45
Totaal	**89.340**	**131.150**	**122.295**	**89.080**

a Voor 2021 en 2022 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline. Geraadpleegd op 2-11-2023.

Het CBS onderscheidt enkele vormen van vermogenscriminaliteit die onder de noemer 'fraude' geschaard kunnen worden (zie tabel 3.6): bedrog, valsheidsmisdrijven en bankbreuk (een juridische term voor faillissementsfraude). In 2022 ging het in totaal om circa 89.000 geregistreerde misdrijven. Dit is ongeveer hetzelfde aantal als in 2019, maar een stuk lager dan in de jaren van het hoogtepunt van de Corona-pandemie in 2020 en 2021. In die jaren lag het aantal misdrijven met betrekking tot valsheid in geschriften veel hoger dan in 2019 en 2022.

Vermogenscriminaliteit

Behalve fraude kunnen ook andere vormen van vermogenscriminaliteit voorafgaan aan witwassen, namelijk diefstal/verduistering en inbraak, heling, en afpersing en afdreiging (chantage). In 2022, toen de Corona-pandemie op zijn eind liep, hadden bijna 360.000 geregistreerde misdrijven betrekking op diefstal/verduistering en inbraak. Dat is een stuk hoger dan in 2020 en 2021 maar lager dan in 2019. Het aantal geregistreerde misdrijven met betrekking tot heling, afpersing en afdreiging was in de periode 2019-2022 veel kleiner dan het aantal geregistreerde misdrijven wat betreft diefstal/verduistering en inbraak. Tabel 3.7 geeft het een en ander weer.

84 4. *Online* oplichting en fraude (cbs.nl).

Tabel 3.7 Geregistreerde andere vormen van vermogenscriminaliteit in 2019-2022

	2019	2020	2021[a]	2022[a]
Diefstal/verduistering en inbraak	374.790	330.095	287.045	349.035
Heling	6.410	6.130	5.545	6.550
Afpersing en afdreiging	1.785	2.260	2.220	2.105
Totaal	**382.985**	**338.485**	**294.810**	**357.690**

a Voor 2021 en 2022 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline. Geraadpleegd op 2-11-2023.

Drugsmisdrijven

De Opiumwet regelt in Nederland de opsporing, vervolging en berechting van handelingen die te maken hebben met (verboden) drugsbezit en drugshandel. Op grond van deze wet geldt een verbod op het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of aanwezig hebben van middelen die genoemd worden op de zogeheten lijst I (harddrugs) en lijst II (softdrugs). Voorbeelden van de hier bedoelde stoffen zijn cocaïne, heroïne, methadon, morfine, opium en hennep. De Opiumwet maakt onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. De genoemde aantallen in tabel 3.8 hebben uitsluitend betrekking op misdrijven.

Het totaal aantal geregistreerde drugsmisdrijven is volgens het CBS in de periode 2019-2022 gedaald van bijna 15.000 tot ruim 12.000 misdrijven. Die daling komt met name doordat het aantal softdrugsmisdrijven in die periode ieder jaar steeds verder afnam. Het aantal harddrugsmisdrijven lag in 2022 juist hoger dan in 2020 en 2021 (maar wel lager dan in 2019), wat naar verwachting te maken heeft met de Corona-pandemie in de jaren 2020 en 2021.

Tabel 3.8 Geregistreerde drugsmisdrijven in 2019-2022

	2019	2020	2021[a]	2022[a]
Drugsmisdrijven harddrugs	7.820	6.960	6.530	7.295
Drugsmisdrijven softdrugs	6.690	6.160	5.535	4.715
Drugsmisdrijven (overig)	195	165	135	190
Totaal	**14.700**	**13.285**	**12.205**	**12.200**

a Voor 2021 en 2022 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline. Geraadpleegd op 2-11-2023.

In diverse onderzoeken wordt Nederland aangemerkt als grote producent en handelaar van diverse soorten drugs. De illegale opbrengsten van het produceren en verhandelen van drugs creëren een witwasbehoefte. Volgens het *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken is Nederland een belangrijk land in de Europese en mondiale illegale drugsindustrie vanwege de 'historisch lakse' handhaving van drugsgerelateerde delicten, de relatief lichte straffen en haar positie als doorvoerland en digitale toegangspoort voor Europese drugsgebruikers en -leveranciers. Nederland is ook de thuisbasis van een groeiende *pool* van specialisten met diepgaande expertise in de productie van illegale chemicaliën, evenals van een toenemend aantal exploitanten die criminele marketing- en distributiebedrijven bouwen/beheren op illegale *darkweb*-technologieplatforms. Volgens het *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* biedt

Nederland onderdak aan een groot aantal criminele ondernemingen en actoren die zich met behulp van *online* technologie, zoals het gebruik van berichtenverkeer met *end-to-end* encryptie, bezighouden met drugshandel. Nederland blijft een belangrijke locatie voor de wereldwijde productie en distributie van synthetische drugs, waaronder meerdere stimulerende middelen van het amfetamine-type (US Department of State, 2022a)

In *The World Factbook* van de Amerikaanse *Central Intelligence Agency* (CIA) wordt Nederland in 2023 omschreven als een belangrijk doorvoerknooppunt voor illegale stoffen, met name cocaïne uit Zuid- en Midden-Amerika en methamfetamine uit Mexico. De zeehavens van Nederland dienen als belangrijke doorvoerknooppunten voor illegale drugs. De haven van Rotterdam, de grootste haven van Europa, dient als belangrijk kanaal tussen leveranciers van verdovende middelen en Europese consumenten.[85] De haven wordt uitgebuit door drugssmokkelaars (US Department of State, 2022b).

Tot slot geeft de CIA aan dat er in Nederland producenten van synthetische drugs van eigen bodem en fabrikanten van illegale chemische precursoren actief zijn die gevaarlijke drugs, waaronder synthetische opioïden, verkopen.[86]

Mensenhandel en mensensmokkel
In artikel 273f WvSr is mensenhandel strafbaar gesteld. Mensenhandel heeft onder meer betrekking op het werven, vervoeren of opnemen en huisvesten van mensen met gebruik van dwang, waarbij de uitbuiting van een persoon het doel is van de mensenhandelaar. Er zijn verschillende vormen van mensenhandel:[87]

- arbeidsuitbuiting: als iemand werkt en de inkomsten (gedeeltelijk) moet afdragen en/of in mensonterende omstandigheden moet werken.
- seksuele uitbuiting: als iemand gedwongen wordt om seks te hebben tegen betaling van geld, kleding of eten en dat moet afdragen aan de uitbuiter.
- criminele uitbuiting: als iemand gedwongen wordt om te bedelen, stelen of andere criminele activiteiten uit te voeren en de buit moet afdragen aan de uitbuiter.
- gedwongen orgaanverwijdering: hierbij wordt iemand gedwongen om zijn of haar organen af te staan.

Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat gemeld wordt bij CoMensha, het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel, laat over de afgelopen jaren een dalende trend zien. In 2021 waren er circa 800 meldingen, terwijl er in 2019 nog ongeveer 1.400 meldingen waren. In 2021 was arbeidsuitbuiting de meest gemelde vorm van mensenhandel, gevolgd door grensoverschrijdende en binnenlandse seksuele uitbuiting (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2022a). Zoals bij alle vormen van criminaliteit blijft ook bij mensenhandel een groot deel verborgen. Dit '*dark number*' komt niet terug in de registratiecijfers. Om een beter zicht te krijgen op de werkelijke omvang is in 2021 op basis van de CoMensha-registratie een *dark number*-schatting uitgevoerd van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Voor 2019 kwam de schatting uit op ongeveer 5.000 slachtoffers (Van Dijk et al., 2021).

85 Netherlands - The World Factbook (cia.gov).
86 Netherlands - The World Factbook (cia.gov).
87 Bestrijden van mensenhandel | Mensenhandel en mensensmokkel | Rijksoverheid.nl.

Mensensmokkel betreft het bieden van hulp en transport aan mensen met als doel hen de grens over te smokkelen. Mensensmokkelaars smokkelen voor (veel) geld migranten Nederland of de EU binnen. Daarbij komt vaak het leven of de gezondheid van de migranten in het geding, maar in tegenstelling tot mensenhandel is bij mensensmokkel uitbuiting geen primair doel.[88] Mensensmokkel en mensenhandel kunnen wel in combinatie met elkaar voorkomen. Zo komt mensensmokkel vaak voor bij grensoverschrijdende seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting.[89]

In 2022 lag het aantal geregistreerde misdrijven met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel[90] op 835 misdrijven. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de jaren 2020 en 2021, maar in 2019 lag dit aantal een stuk hoger (1.360 misdrijven). Tabel 3.9 geeft dit weer.

Tabel 3.9 Geregistreerde mensenhandel en mensensmokkel in 2019-2022

	2019	2020	2021 [a]	2022 [a]
Mensenhandel en mensensmokkel	1.360	765	800	835

a Voor 2021 en 2022 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline. Geraadpleegd op 2-11-2023.

Wapenhandel en wapensmokkel

Volgens Ferwerda et al. (2020) komen illegale vuurwapens in Nederland in de regel uit het buitenland. Als 'bronlanden' voor de illegale vuurwapens in Nederland noemt dit rapport onder meer de voormalige Sovjet-Unie, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Servië en landen uit Noord-Afrika. Illegale vuurwapenhandel is één van de nevenactiviteiten van de handel in drugs. Daarbij wordt de opbrengst van de illegale wapenhandel benut voor het aankopen van drugs, die vervolgens in het buitenland tegen relatief hoge prijzen worden verkocht (Bruinsma & Spapens, 2018). Een relatief kleine groep handelaars is betrokken bij de smokkel van illegale vuurwapens. Deze maakt veelal gebruik van leveranciers uit hun buitenlandse contactenkring (familie, etnische gemeenschappen). Eenmaal in Nederland zijn volgens Boerman et al., (2017) verschillende 'partijen' betrokken bij de tussenhandel van de wapens, zoals woonwagenbewoners, leden van *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG's) en (doorgegroeide) criminele jeugdgroepen (voornamelijk van Antilliaanse en voormalig-Joegoslavische origine).

Volgens het CBS was het aantal geregistreerde vuurwapenmisdrijven in 2022 ruim 7.000. De afgelopen jaren is het aantal vuurwapenmisdrijven steeds iets verder toegenomen (zie tabel 3.10). Bij 'vuurwapenmisdrijven' gaat het bij het CBS om misdrijven zoals omschreven in artikel 55 van de Wet wapens en munitie die de opsporing, vervolging en berechting regelt van handelingen die te maken hebben met (verboden) wapenbezit en wapenhandel. Welk aandeel van de vuurwapenmisdrijven betrekking heeft op wapenhandel/-smokkel – de criminaliteitsvorm die vooraf kan gaan aan witwassen – kan op basis van de CBS-data niet worden vastgesteld.

88 Bestrijden van mensensmokkel | Mensenhandel en mensensmokkel | Rijksoverheid.nl.

89 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022b).

90 Dit betreft misdrijven omschreven in artikel 197a en artikel 273f van het WvSr. Hoewel artikel 197a WvSr een misdrijf tegen het openbaar gezag is, wordt het door het CBS meegeteld omdat in de politieregistratie het onderscheid tussen mensenhandel en mensensmokkel niet goed te maken is.

Tabel 3.10 Geregistreerde vuurwapenmisdrijven in 2019-2022

	2019	2020	2021[a]	2022[a]
Vuurwapenmisdrijven	6.580	6.820	7.005	7.105

a Voor 2021 en 2022 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline. Geraadpleegd op 2-11-2023.

Corruptie

Transparency International definieert corruptie als misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin.[91] Corruptie en witwassen zijn nauw met elkaar verbonden (Kyriakos-Saad et al., 2012). Enerzijds geneert corruptie crimineel vermogen dat moet worden witgewassen, anderzijds kunnen corrupte functionarissen worden ingeschakeld bij het witwassen van crimineel geld. Uit een landenvergelijkend onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) bleek dat landen met tekortschietende controle op corruptie doorgaans ook minder goed scoren op normen ter voorkoming en bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme (Verdugo-Yepes, 2011).

Op de jaarlijkse verschijnende *Corruption Perceptions Index* (CPI) van *Transparency International*,[92] wereldwijd de meest gebruikte indicator van corruptie in de publieke sector, staat Denemarken (met 90 punten op een schaal van 0 tot en met 100) bovenaan. Onderaan in de CPI staat Somalië (met 12 punten).[93] Nederland behaalde in 2022 een score van 80, waarmee ons land de achtste positie inneemt op de ranglijst. Ondanks de daling van twee plekken in vergelijking met 2021 wordt Nederland dus nog steeds gezien als een land met een weinig corrupte publieke sector. De lagere score ten opzichte van eerdere jaren komt onder meer door het ontbreken van adequate maatregelen op het gebied van politieke integriteit, wat leidt tot een 'draaideur' voor bewindspersonen en gebrekkige controle op financiering van politieke partijen. Als het gaat om toezicht op de invloed van lobbyisten op de politiek, hoort Nederland tot de zwakst gereguleerde landen in West-Europa.

In 2022 deed de Rijksrecherche 25 onderzoeken naar ambtelijke corruptie (OM, 2023). In zowel 2020 als 2021 zijn 36 onderzoeken gedaan naar ambtelijke corruptie (OM, 2022, 2021).

Box 3.5 Relatie criminologische kenmerken met witwassen

In Nederland wordt een breed palet aan misdrijven gepleegd, waarvan een deel vooraf kan gaan aan witwassen. Het gaat om vermogensmisdrijven (waaronder vormen van fraude maar ook diefstal/verduistering en inbraak), drugsmisdrijven, vuurwapenmisdrijven, misdrijven met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel, corruptie en cybercriminaliteit. Uit onderzoek komt naar voren dat drugs en fraude samen verantwoordelijk zijn voor 90% van de witwasbehoefte in Nederland (Unger et al., 2018).

91 What is corruption? - Transparency.org.

92 Ondanks de beperkingen die gelden voor de CPI-indicator, komt de Wereldbank tot het oordeel dat de CPI samen met hun eigen 'Control of Corruption' indicator de meest valide benadering vormt voor het vaststellen van de mate van corruptie in landen. Hamilton & Hammer (2018).

93 Corruption Perceptions Index: Nederland krijgt laagste score ooit – Nieuws – Transparency International Nederland.

3.6 Witwassen

De in de vorige paragrafen beschreven criminaliteitsvormen kunnen, zoals gezegd, voorafgaan aan witwassen. In deze paragraaf wordt ingegaan op het aantal geregistreerde witwasmisdrijven volgens het CBS, het aantal afgeronde (onherroepelijke) witwaszaken volgens het OM en de aantallen VT's en VT-dossiers volgens de FIU-Nederland.

Geregistreerde witwasmisdrijven en onherroepelijke witwaszaken
In 2022 zijn er volgens het CBS door de politie circa 1.500 witwasmisdrijven geregistreerd (tabel 3.11). Dit is een daling in vergelijking met de politiecijfers over witwasmisdrijven in de jaren 2020 en 2021.

Tabel 3.11 Geregistreerde witwasmisdrijven in 2019-2022

	2019	2020	2021[a]	2022[a]
Witwassen	1.380	1.945	2.480	1.535

a Voor 2021 en 2022 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline. Geraadpleegd op 2-11-2023.

Box 3.6 Omvang witwassen

Recente cijfers over de omvang van het bedrag dat in Nederland wordt witwassen, zijn niet beschikbaar. Voor het jaar 2014 schatten Unger et al. de omvang van witwassen in Nederland op 16 miljard euro op basis van de geschatte witwasbehoefte van criminelen. Dit bedrag bestaat uit binnenlands crimineel verkregen geld dat in Nederland wordt witgewassen (6,9 miljard euro in 2014) en de instroom van witwasgeld uit andere landen (9,1 miljard euro in 2014; Unger et al., 2018). Door hetzelfde onderzoeksteam is op basis van de door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties daarna nog een omvangschatting uitgevoerd die uitkwam op 12,8 miljard euro.[a]

a 'Jaarlijks wordt in Nederland bijna 13 miljard euro witgewassen' - NRC. Nadere informatie over de nieuwe schatting is niet beschikbaar. Het rapport is niet gepubliceerd.

Tabel 3.12 laat zien dat in de periode 2020-2022 het OM jaarlijks een instroom kende van 4.060 tot 5.820 verdachten van witwassen. Evenals bij de politie viel bij het OM het aantal witwasverdachten in 2022 lager uit dan in het voorgaande jaar. Van de witwasverdachten werden er jaarlijks 627-738 ook verdacht van een drugsdelict[94] en 412-810 ook van een fraudedelict[95]. Het jaarlijkse aantal verdachten van witwassen in combinatie met drugsdelicten én fraudedelicten in de jaren 2020-2022 is beperkt (12-23 verdachten). Over de jaren heen blijven de percentages voor de diverse OM-afdoeningsmodaliteiten relatief stabiel. In de periode 2020-2022 deed het OM (iets) meer witwaszaken af dan dat er zaken doorstroomden naar de rechterlijke macht.

Het verschil tussen het aantal witwasmisdrijven volgens het CBS en het aantal witwaszaken volgens het OM heeft te maken met het feit dat het OM per individu de instroom van alle opsporingsdiensten registreert en het CBS uitgaat van de registratie

94 Volgens de artikelen 2 en 3 uit de Opiumwet.

95 Volgens de artikelen 68, 69, 69A uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de artikelen 225, 321 en 326 uit het WvSr.

bij alleen de politie, die niet per individu maar per zaak registreert. Een zaak kan daarbij meerdere individuen omvatten.

Tabel 3.12 Door het OM geregistreerde instroom, afdoening en uitstroom van verdachten van witwassen in de periode 2020-2022

	2020[a]		2021[b]		2022[c]	
	Aantal	%[a]	Aantal	%	Aantal	%
Instroom verdachten	4.060		5.820		4.351	
Waarvan in combinatie met:						
– *Drugs*	*632*		*738*		*627*	
– *Fraude*	*412*		*810*		*598*	
– *Drugs en fraude*	*19*		*12*		*23*	
OM-afdoeningen						
Administratief beëindigd / overig	7	0%	13	0%	13	0%
Overdracht	4	0%	-	-	-	-
Onvoorwaardelijk sepot	1.685	41%	2.566	39%	2.192	41%
Waarvan:						
– *Technisch (onvoldoende bewijs, overlijden verdachte etc.)*	*1.242*		*2.009*		*1.538*	
– *Beleid*	*294*		*378*		*486*	
– *Administratief*	*149*		*179*		*168*	
Voorwaardelijk sepot	114	3%	265	4%	209	4%
OM-transactie / OM-strafbeschikking	386	9%	715	11%	577	11%
Voegen	6	0%	8	0%	3	0%
Beoordeling dagvaarden	2.119	49%	3.058	45%	2.414	45%
Uitstroom OM	4.321		6.625		5.408	

a de cijfers over 2020 zijn eerder gedeeld ten behoeve van de FATF-evaluatie (FATF, 2022).

b de cijfers over 2021 zijn eerder gepubliceerd in het OM Jaarbericht 2021 (OM, 2022).

c de cijfers over 2022 stammen af van de meetdatum 24-02-2023.

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het OM op 29 augustus 2023.

Witwasonderzoeken FIOD

In de periode 2020-2022 waren er volgens het AMLC bij de FIOD in totaal (ten minste[96]) 104 lopende dan wel afgeronde witwasonderzoeken. In 2022 ging het om 28 onderzoeken, iets minder dan in de twee voorafgaande jaren (37 onderzoeken in 2020 en 39 onderzoeken in 2021).

VT's en VT-dossiers[97]

In Nederland verplicht de Wwft een groot aantal instellingen OT's te melden bij de FIU-Nederland. Deze instellingen worden ook wel aangeduid als poortwachters. Er zijn momenteel 29 verschillende soorten poortwachters in het kader van de Wwft.[98]

96 Het betreft data die door het AMLC zijn aangeleverd voor deze NRA op 4 oktober 2023. Dit is geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. De witwasonderzoeken die worden opgestart door combiteams van de FIOD en de politie en de FIOD-onderzoeken die op basis van signalen van de Douane Nederland en de Koninklijke Marechaussee worden opgestart, maken geen onderdeel uit van de hier weergegeven aantallen.

97 De informatie in deze subparagraaf komt uit: FIU-Nederland (2023).

98 Zie de Wwft, artikel 1a voor een overzicht.

Hoewel er bij VT's niet daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van witwassen maar hier wel op kunnen duiden, is het voor deze NRA van belang om meer inzicht te bieden in enkele aspecten van VT's en VT-dossiers en de ontwikkeling ervan in de afgelopen jaren.

In 2022 zijn er in totaal circa 1,9 miljoen OT's gemeld. Dit aantal is sinds 2020 – toen er 722.247 OT's zijn gemeld – zeer sterk toegenomen. In de periode 2020-2022 waren er jaarlijks zo'n 1.900-2.000 poortwachters die tenminste één melding deden. Het aantal VT's is in de afgelopen jaren iets gedaald, namelijk van meer dan 100.000 in 2020 tot ruim 90.000 in 2022. Tabel 3.13 geeft dit weer.

Tabel 3.13 OT's en VT's in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
OT's	722.247	1.230.411	1.896.176
VT's	103.947	96.676	91.893

a VT's zijn opgevraagd op doormelddatum, dat wil zeggen de datum dat een OT verdacht wordt verklaard. VT's in een bepaald jaar kunnen zodoende niet worden vergeleken met de OT's (opgevraagd op registratiedatum) in een bepaald jaar.

In hoofdstuk 4 wordt – indien het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland inzicht hierin biedt – voor een groot aantal witwasdreigingen aangegeven hoeveel VT's betrekking hadden op de betreffende dreiging in de periode 2020-2022.

Box 3.7 Ongebruikelijke en Verdachte Transacties[a]

Op grond van de Wwft is een groot aantal instellingen verplicht OT's te melden bij de FIU-Nederland. De FIU-Nederland analyseert de OT's, kan deze verdacht verklaren en stelt deze daarna beschikbaar aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten die de VT's kunnen gebruiken voor verschillende doeleinden:

- de VT's worden, al dan niet gebundeld in dossiers, gebruikt als (onderdeel van) startinformatie voor een opsporingsonderzoek;
- de VT's kunnen direct onderdeel uitmaken van het bewijs in een strafzaak;
- de VT's worden gebruikt als sturingsinformatie voor de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- indien het OM strafrechtelijke interventies niet opportuun acht en de transacties ter beschikking stelt aan andere overheidsdiensten, kunnen de VT's een bijdrage leveren aan een ander type interventie, bijvoorbeeld bestuursrechtelijk of fiscaal.

De FIU-Nederland werkt met VT-dossiers omdat niet alle individuele transacties even informatief zijn als ze zonder context of onderling verband worden bekeken. Een dossier is een samenhangend geheel van informatie dat volgens de FIU-Nederland van belang kan zijn voor de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dossiers geven zicht op witwasconstructies, criminele of terroristische netwerken, terrorismefinanciering of andere criminele activiteiten zoals fraude of uitbuiting. Een dossier kan één transactie bevatten, maar ook duizenden.

a FIU-Nederland (2023).

In 2022 bedroeg de totale waarde van de VT's bijna 30 miljard euro.[99] Dit is meer dan een verdubbeling van de totale waarde van de VT's in 2020 en 2021 (voor beide jaren circa 15 miljard euro). Volgens de FIU-Nederland is de grote stijging het gevolg van een beperkt aantal transacties met gezamenlijk een uitzonderlijk hoge waarde van meer dan twintig miljard euro. Verreweg de meeste VT's hebben betrekking op bedragen tot € 10.000 (68%) en bedragen van € 10.000 tot € 100.000 (25%). Er zijn in totaal 1.100 transacties die betrekking hebben op een waarde van 1 miljoen euro of meer. Tabel 3.14 geeft dit weer.

Tabel 3.14 Aantal en aandeel bedrag VT's in 2022[a]

	Aantal	Aandeel	Totaalbedrag
< €10.000	60.866	68%	€ 75.652.321
€ 10.000 tot € 100.000	22.641	25%	€ 727.669.336
€ 100.000 tot € 1.000.000	4.818	5%	€ 1.275.855.382
€ 1.000.000 tot € 10.000.000	871	1%	€ 2.478.754.659
€ 10.000.000 tot € 100.000.000	192	< 1%	€ 4.770.530.853
> € 100.000.000	37	< 1%	€ 20.664.049.171
Totaal	**89.425**	**100%**	**€ 29.992.511.724**

a Het betreft de uitgevoerde transacties. De 2.468 transacties die zijn voorgenomen maar niet uitgevoerd, zijn buiten beschouwing gelaten. Door afrondingsverschillen tellen de percentages in de tabel niet exact op tot 100%.

In 2022 verklaarde de FIU-Nederland 91.893 transacties verdacht, verdeeld over 16.213 dossiers. In de jaren 2020 en 2021 bedroeg het aantal VT-dossiers 19.114 respectievelijk 18.238. Voor een deel van deze dossiers zijn de mogelijke criminaliteitsvorm(en) geregistreerd. Witwassen wordt in onderstaande tabel 3.15 afzonderlijk genoemd, naast de mogelijke criminaliteitsvormen waarop de dossiers betrekking hebben. In 2022 hadden 2.207 VT-dossiers, bestaande uit in totaal 33.565 VT's, betrekking op witwassen. In 2021 ging het om een vergelijkbaar aantal VT-dossiers, maar een jaar eerder lag dit aantal veel hoger. In de periode 2020-2022 hebben verder veel VT-dossiers (ook) betrekking op fraude, drugs en de Wet wapens en munitie/wapenhandel. Ook hadden veel VT-dossiers betrekking op terrorisme en de (overtreding van) sanctiewetgeving en – in de jaren 2021 en 2022 – op terrorismefinanciering.

99 De FIU-Nederland geeft aan dat dit bedrag niet gelijk is te stellen aan een mogelijk beslagresultaat en/of incassoresultaat van eenzelfde omvang in Nederland. VT's hebben namelijk voor een groot deel betrekking op grensoverschrijdende geldstromen. Zie: FIU-Nederland (2023).

Tabel 3.15 Aantal geregistreerde criminaliteitsvormen in VT-dossiers in 2020-2022[a]

	2020		2021		2022	
	Aantal dossiers	Aantal transacties	Aantal dossiers	Aantal transacties	Aantal dossiers	Aantal transacties
Witwassen	6.601	-	2.073	38.719	2.207	33.565
Fraude	1.219	-	3.344	8.202	545	11.995
Terrorisme/ Sanctiewetgeving [d]	408	-	186	1.096	305	5.177
Drugs [b]	152	-	223	2.940	251	2.390
Terrorisme-financiering	-	-	109	2.313	106	2.082
Wet wapens en munitie/Wapen-handel [d]	90	-	54	222	100	412
Ondergronds bankieren	-	-	95	8.173	81	3.488
Mensensmokkel/ Mensenhandel [d]	50	-	98	2.872	80	2.391
Corruptie	87	-	99	2.369	77	686
Cybercrime	1	-	11	1	43	154
Kinderporno	8	-	32	1.021	37	261
Radicalisering	-	-	-	-	19	73
Moord en doodslag	13	-	16	298	12	190
Overig	122	-	65	675[c]	85	1.183
Eindtotaal	**8.751**	**-**	**6.405**	**68.901**	**3.039**	**64.047**

a Dit betreft dossiers die gestart zijn op basis van een indicatie van de genoemde delictsvormen. Een dossier/transactie kan betrekking hebben op meerdere criminaliteitsvormen. Om die reden is de som van het aantal criminaliteitsvormen in de bovenstaande tabel hoger dan het aantal unieke dossiers en het aantal unieke transacties waarin het mogelijk was om criminaliteitsvormen te registreren.

b De volgende afzonderlijke categorieën uit het Jaaroverzicht 2020 en 2021 zijn door het WODC – conform de categorie in het Jaaroverzicht 2022 – onder de noemer 'Drugs' geschaard: Harddrugs, Synthetische drugs, Softdrugs en Drugs (overig).

c De volgende afzonderlijke categorieën uit het Jaaroverzicht 2021 zijn door het WODC onder de noemer 'overig' geschaard: Bedreiging, Geweld, Milieu, Misdaden tegen de openbare orde, Proliferatie en Wildlife crime.

d Deze categorieën zijn samengenomen door het WODC omdat in het Jaaroverzicht 2020 ook alleen het totaal aantal van beide categorieën wordt weergegeven.

Bron: FIU (2021, 2022, 2023).

3.7 Tot slot

In dit contexthoofdstuk is ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van Nederland die in relatie kunnen staan met de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuzes van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden.

Het betreft geografische, demografische, sociaal-culturele, economische, infrastructurele en criminologische kenmerken, die veelal vaststaan en via beleidsmaatregelen niet of slechts beperkt en/of op de langere termijn beïnvloedbaar zijn.

Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Het land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld, heeft één van de grootste luchthavens en havens ter wereld, en is één van de grootste exporteurs ter wereld. Al deze kenmerken maken Nederland ook interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen. Ook kenmerkt Nederland zich – in vergelijking met andere Europese landen – door relatief weinig contante betalingen en een hoge mate van digitalisering. Deze factoren kunnen van invloed zijn op de witwasmethoden die criminelen inzetten.

Ook crypto's bieden mogelijkheden voor witwassen. Het zonder grenscontroles reizen van personen in de Schengenzone en vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal tussen de EER-landen maken verhulling van een criminele oorsprong van vermogen mogelijk, omdat dit het volgen van de *paper trail* van transacties bemoeilijkt dan wel onmogelijk maakt. Ook maakt het fysieke verplaatsing over land van contant geld en grootwaardeproducten zonder grenscontroles binnen de EER mogelijk.

Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie, waarbij vooral de tolerantie ten opzichte van (soft)drugs kan bijdragen aan het optreden van en de ontwikkeling van drugscriminaliteit en het witwassen van de opbrengsten daarvan. Vanuit de cultuur van het Poldermodel is het voor Nederlandse organisaties gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

Hiernaast biedt het contexthoofdstuk inzicht in de ontwikkeling van de (aantallen) criminaliteitsvormen die mogelijk voorafgaan aan witwassen en enkele kenmerken daarvan. Het gaat om vermogensmisdrijven (waaronder vormen van fraude maar ook diefstal/verduistering en inbraak), drugsmisdrijven, vuurwapenmisdrijven, misdrijven met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel, corruptie en cybercriminaliteit. Uit onderzoek komt naar voren dat drugs en fraude samen verantwoordelijk zijn voor verreweg het grootste deel van de witwasbehoefte in Nederland.

Het hoofdstuk sloot af met een overzicht van het door het CBS geregistreerde aantal witwasmisdrijven, het aantal afgeronde (onherroepelijke) witwaszaken volgens het OM en het aantal VT's en VT-dossiers volgens de registratie van de FIU-Nederland.

4 Grootste witwasdreigingen

Om crimineel geld wit te wassen kan een veelheid aan methoden – al dan niet in combinatie met elkaar – worden ingezet. Witwasmethoden kunnen gericht zijn op het plaatsen van contant crimineel geld in het legale geldcircuit, het integreren van crimineel geld in het financiële systeem, het verhullen van de wijze waarop het criminele geld wordt geplaatst of geïntegreerd en/of van de identiteit van de crimineel die het geld plaatst of integreert, of het geven van een schijn van legitimiteit aan het criminele geld. Dit hoofdstuk legt de focus op de 18 witwasmethoden die in de tweede expertmeeting uit de longlist van 50 witwasdreigingen (zie bijlage 5) zijn geïdentificeerd als de grootste witwasdreigingen in Nederland (zie paragraaf 2.3 voor een nadere toelichting hierop). Hoewel de nadruk ligt op witwasdreigingen in Nederland waarop Nederlands beleid ter preventie en bestrijding van witwassen zich kan richten, hebben veel van de in dit hoofdstuk beschreven dreigingen ook een internationaal element. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de 18 grootste witwasdreigingen. De witwasdreigingen kunnen zich zelfstandig voordoen maar kunnen ook elementen vormen waarmee witwasconstructies worden opgebouwd.

Tabel 4.1 De 18 grootste witwasdreigingen in Nederland

Dreiging
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen
Witwassen via buitenlandse bankrekening
Witwassen via *Payment Service Providers*
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten
Witwassen via particulier vastgoed
Witwassen via commercieel vastgoed
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren
Witwassen via professionele dienstverleners
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*

Dit hoofdstuk beschrijft de aard en mechanismen van deze dreigingen, mede aan de hand van recente casuïstiek en – voor zover beschikbaar – relevante kwantitatieve

data. De dreigingen worden zoveel mogelijk per paragraaf afzonderlijk besproken.[100] Bij de beschrijvingen is gebruikgemaakt van openbare data van de FIU-Nederland en het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), een onafhankelijke stichting die toezicht houdt op de inzameling van geld voor goede doelen, en door het AMLC en Justis/TRACK verstrekte data. Voor de grootste 18 witwasdreigingen hebben experts aan de hand van een MCA (zie paragraaf 2.3) de potentiële impact bepaald. Met het resultaat van deze analyse wordt het hoofdstuk afgesloten.

4.1 Girale en contante transacties/stortingen bij vergunde banken

Net als in de eerdere NRA's vormt witwassen via de bancaire financiële dienstverlening één van de grootste dreigingsthema's in Nederland. Een verschil ten opzichte van de eerdere NRA's is dat hieronder nu niet alleen witwassen via girale en contante transacties/stortingen bij Nederlandse vergunde banken valt. Ook witwassen via buitenlandse bankrekeningen en laagdrempelige mogelijkheden om buitenlandse bankrekeningen te openen maakt hier deel van uit.

Aard en mechanismen
Witwassen via girale transacties en contante transacties/stortingen bij vergunde banken in Nederland vindt veelal plaats in combinatie met andere witwasmethoden die in dit hoofdstuk worden beschreven. Criminelen maken binnen beide fasen van het witwasproces (zie paragraaf 1.2) misbruik van de dienstverlening van banken. In de plaatsingsfase kan een crimineel het wit te wassen geld via contante transacties/stortingen in het legale geldcircuit plaatsen, waarmee het een giraal karakter krijgt. In de integratiefase kan een crimineel het wit te wassen geld integreren in het financiële systeem via girale transacties bij vergunde banken, bijvoorbeeld door bestedingen aan het eigen levensonderhoud of investeringen in grootwaardeproducten of vastgoed (zie ook paragraaf 4.4). In beide fasen kunnen criminelen ook verhullingsmethoden, bijvoorbeeld de inzet van katvangers die de transacties bij banken verrichten (zie ook paragraaf 4.8), en/of legitimeringsmethoden toepassen.

Casuïstiek Wwft-overtredingen
De afgelopen jaren kregen verschillende Nederlandse banken boetes opgelegd vanwege overtredingen van de Wwft. De vorige NRA vermeldde al dat ING vanwege jarenlange en structurele overtreding van de Wwft een boete van 775 miljoen euro opgelegd kreeg. De bank had volgens het OM niet voorkomen dat bankrekeningen van klanten tussen 2010 en 2016 zijn gebruikt bij het witwassen van honderden miljoenen euro's.[101]

In 2021 kreeg een andere Nederlandse grootbank, namelijk ABN AMRO, een boete van 480 miljoen euro opgelegd vanwege jarenlange en structurele overtreding van de Wwft. Uit het strafrechtelijk onderzoek kwam onder meer naar voren dat deze bank

[100] Om dubbelingen in de tekst te voorkomen worden in drie paragrafen twee dreigingen besproken die betrekking hebben op het zelfde terrein. Dit betreft witwassen via girale transacties bij vergunde banken en witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken (in paragraaf 4.1), witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen en witwassen via buitenlandse bankrekeningen (4.2) en witwassen via particulier vastgoed en witwassen via commercieel vastgoed (4.10).

[101] ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

haar cliëntenonderzoek niet naar behoren had uitgevoerd, op onjuiste wijze een risicoclassificatie had toegekend aan een groot deel van haar klanten, onvoldoende continue controle uitoefende op haar klanten, en soms niet of niet tijdig relaties met klanten met een 'onacceptabele' risicoclassificatie beëindigde. Het OM noemt een paar casus, waaronder de volgende:[102]

> *Een klant met de laagste risicoclassificatie heeft in de periode 2014-2018 voor 49 van zijn vennootschappen in totaal 192 bankrekeningen geopend bij ABN AMRO die grotendeels inactief waren. Door fiscale fraude ontving de klant bijna € 200.000 van de Belastingdienst op zijn zakelijke rekeningen, waarna hij het crimineel verkregen geld na overboekingen naar zijn privérekeningen bij ABN AMRO grotendeels uitgaf of contant opnam. Ondanks verschillende signalen en twijfels bij ABN AMRO over deze klant bleef de risicoclassificatie laag. De bank maakte pas melding van OT's bij de FIU-Nederland na aanvang van het strafrechtelijk onderzoek naar deze klant.*

In 2022 is het OM een strafrechtelijk onderzoek naar een andere Nederlandse grootbank, de Rabobank, gestart naar aanleiding van een melding van DNB. Het onderzoek richt zich op de naleving van de Wwft door de bank en de gevolgen daarvan.[103] In augustus 2023 werd bekend dat ook de vierde grootbank in Nederland, de Volksbank,[104] op de vingers is getikt door DNB vanwege gebrekkige uitvoering van het cliëntonderzoek dat de bank in het kader van de Wwft moet uitvoeren. DNB eist dat de witwascontroles uiterlijk per 1 april 2024 verbeterd zijn en onderzocht op het moment van schrijven of er ook een boete kan worden opgelegd.[105]

Deze witwasdreiging betreft vergunde banken in Nederland, maar er zijn in ons land ook (groepen) personen actief die op onvergunde wijze bancaire dienstverlening dan wel betaaldienstverlening aanbieden. Deze worden in deze NRA geschaard onder de noemer 'ondergronds bankieren' (zie paragraaf 4.3).

Kwantitatieve data

Het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland (2023) geeft een overzicht van het aantal OT's dat door banken is gemeld in de jaren 2020-2022 evenals het aantal verdacht verklaarde transacties (VT's) in die periode.[106] Wanneer sprake is van veel VT's ten aanzien van een bepaald witwaskanaal – in dit geval vergunde banken – betekent dat niet meteen dat er veel via dit kanaal wordt witgewassen, maar het kan hier wel een indicatie voor zijn. Andersom betekenen weinig VT's ten aanzien van een bepaald witwaskanaal niet meteen dat er in mindere mate wordt witgewassen via dit kanaal. Mogelijk laat het meldgedrag van de betreffende Wwft-poortwachters te wensen over of gebruiken criminelen nieuwe methoden die bij de poortwachters nog niet bekend zijn en misbruiken criminelen het betreffende kanaal wel degelijk om geld wit te wassen.

---

[102] ABN AMRO betaalt 480 miljoen euro vanwege ernstige tekortkomingen bij het bestrijden van witwassen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

[103] Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Rabobank | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl).

[104] De Volksbank is het moederbedrijf van SNS Bank, ASN Bank, Regiobank en BLG Wonen. Over de Volksbank | De Volksbank.

[105] Volksbank op vingers getikt voor overtreden anti-witwasregels (nos.nl).

[106] Op basis van VT's wordt al dan niet een VT-dossier opgesteld; in zo'n dossier kan één VT maar kunnen ook duizenden VT's zitten.

Tabel 4.2 geeft weer dat het aantal OT's met betrekking tot vergunde banken in de periode 2020-2022 meer dan verdubbelde. De FIU-Nederland stelt in haar jaaroverzicht over 2022 dat deze groei is toe te schrijven is aan "één instelling die bijna 80% van alle meldingen voor zijn rekening neemt en individueel verantwoordelijk is voor de volledige groei in OT's binnen deze sector." (FIU-Nederland 2023). Het aantal VT's nam in die periode ook toe, maar in minder sterke mate.

Tabel 4.2 OT's en VT's m.b.t. vergunde banken in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
OT's	245.148	262.991	553.327
VT's	40.382	47.325	51.939

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

Bij de FIOD liepen in de periode 2020-2022 (ten minste[107]) 16 witwasonderzoeken die betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken' (zie tabel 4.3). Wat betreft de dreiging 'witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken' ging het in totaal om (ten minste) 33 onderzoeken.

Tabel 4.3 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. vergunde banken in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	5	5	6
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	15	14	4

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.2 Buitenlandse bankrekeningen en laagdrempelige mogelijkheden om deze te openen

Aard en mechanismen

Criminelen kunnen vanuit Nederland ook op andere manieren misbruik maken van het bancaire stelsel, namelijk via buitenlandse bankrekeningen. Het gaat in deze NRA om bankrekeningen van banken die – omdat ze gevestigd zijn in het buitenland – een buitenlandse *International Bank Account Number* (IBAN) en bankvergunning hebben en daarmee niet onder de reikwijdte van de Wwft en DNB-toezicht vallen en die vanuit het buitenland bancaire diensten aan Nederlandse burgers en/of bedrijven verlenen.[108]

Naast de reguliere mogelijkheden voor een inwoner van Nederland om een bankrekening bij een bank in het buitenland te openen, ontstonden de afgelopen jaren

[107] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. De witwasonderzoeken die worden opgestart door combiteams van de FIOD en de politie en de FIOD-onderzoeken die op basis van signalen van de Douane Nederland en de Koninklijke Marechaussee worden opgestart, maken geen onderdeel uit van de hier weergegeven aantallen.

[108] Het gaat dus niet om buitenlandse banken met een vestiging in Nederland die vanuit ons land hun diensten aanbieden op basis van een vergunning van DNB.

steeds meer laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen. Bij een aantal van die buitenlandse banken (zonder vestiging in Nederland) kan eenvoudig *online* een bankrekening worden geopend. De mogelijkheid bestaat dat de poortwachtersrol door een buitenlandse bank, die niet onder de reikwijdte valt van de Wwft en DNB-toezicht maar onder de buitenlandse witwaswetgeving, minder diepgaand wordt uitgevoerd dan de eisen die DNB stelt aan in Nederland vergunde banken. Naar verwachting geldt dit vooral voor buitenlandse banken die niet in de EU zijn gevestigd. Mogelijk verricht de buitenlandse bank minder grondig cliëntonderzoek, accepteert deze sneller risicovolle klanten en meldt deze VT's of verdachte activiteiten[109] slechts in beperkte mate aan de FIU in het betreffende land. Bovendien bestaat het risico dat deze VT's of activiteiten – zelfs als deze in het betreffende land zijn gemeld – minder snel en/of goed worden doorgegeven aan de FIU-Nederland, waarmee VT's minder snel en/of goed beschikbaar komen voor Nederlandse opsporingsdiensten.

Criminelen in Nederland kunnen – al dan niet via katvangers – één of meerdere buitenlandse rekeningen openen, die zij voor criminele doeleinden waaronder witwassen kunnen gebruiken. Het internationale element van deze witwasmethode maakt het voor Nederlandse banken erg lastig, zo niet onmogelijk om dit soort transacties te monitoren, wat opsporingsdiensten hindert witwassende criminelen op te sporen. Door stapeling van buitenlandse rekeningen – eventueel in combinatie met minder transparante Nederlandse rechtsvormen en/of buitenlandse (*offshore*) structuren (zie ook paragraaf 4.6) – kan een crimineel een witwasconstructie steeds ondoorzichtiger maken en de pakkans steeds verder minimaliseren.

De FIU-Nederland maakt in het Jaaroverzicht 2022 melding van 'virtuele IBAN's', volledig digitale alternatieven voor traditionele rekeningen. Genoemd wordt dat zij nieuwe manieren van betalen, waaronder virtuele IBAN's, in 2022 meerdere malen tegenkwam bij kwaadwillenden. In bepaalde dossiers[110] kwam terug dat Nederlandse ingezetenen één of meerdere virtuele IBAN's openden in een andere Europese lidstaat, die gebruikt werden ter verhulling, om uit het zicht te blijven van de opsporings-diensten. Ook kwam het voor dat niet-ingezetenen één of meerdere virtuele IBAN's in Nederland openden om dezelfde reden. De FIU-Nederland geeft aan dat virtuele IBAN's gereguleerde producten zijn die in de meeste gevallen een legitiem doel kennen. Het gemak waarmee ze geopend kunnen worden in verschillende landen, zorgt echter voor situaties waarbij de geldstroom onoverzichtelijk wordt. Volgens de FIU-Nederland wordt dit deels ondervangen door de afspraak tussen Europese FIU's om transacties waarbij (recht)personen uit een andere lidstaat zijn betrokken, actief te delen met de FIU van die betreffende lidstaat. Lastiger ligt dit wanneer het gaat om het delen van informatie over transacties via buitenlandse FIU's waarmee geen afspraken gelden. In het geval dat de FIU-Nederland extra informatie wil ontvangen, bijvoorbeeld van een buitenlandse poortwachter, vormt dit echter een tijdrovend proces. Ook kan het een zeer complex proces zijn, bijvoorbeeld wanneer een virtuele IBAN gekoppeld wordt aan andere innovatieve diensten zoals cryptoplatformen (FIU-Nederland, 2023).

[109] Hier is gekozen voor de aanduiding 'VT's of verdachte activiteiten'. In de meeste Europese landen hebben poortwachters, anders dan in Nederland, de verplichting VT's of verdachte activiteiten te melden. In Nederland melden poortwachters OT's. Zie: Tavares et al. (2010).

[110] De FIU-Nederland geeft aan dat deze werkwijze naar voren kwam in dossiers met betrekking tot zowel jihadistische als extreemrechtse groeperingen (en dus niet zozeer met betrekking tot witwasdossiers).

Casuïstiek
In 2019 lag de digitale bank Revolut, dat opereert met een Litouwse bankvergunning, in het VK onder vuur omdat het niet zou voldoen aan basale regels voor het voorkomen van witwassen. De *Customer Due Diligence* (CDD) afdeling zou de aanname van nieuwe klanten onvoldoende hebben kunnen bijhouden, met als gevolg dat via Revolut grote bedragen zouden zijn witgewassen. Volgens de Britse krant *The Telegraph* zorgde niet enkel onderbezetting ervoor dat criminelen ongestoord grote bedragen konden witwassen. Ook zou er sprake van zijn dat het systeem dat controles uitvoert op VT's, 'uitgezet' zou zijn. Volgens documenten die *The Telegraph* kon inzien, heeft Revolut de elektronische systemen om verdachte geldstromen op te sporen in 2018 gedurende drie maanden uitgeschakeld. Als gevolg daarvan konden tussen juli en september van dat jaar mogelijk duizenden illegale transacties plaatsvinden via de digitale bank.[111] [112]

Kwantitatieve data
Het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland bevat geen informatie over OT's en VT's met betrekking tot buitenlandse banken.

Er liepen in de periode 2020-2022 (ten minste[113]) 19 FIOD-witwasonderzoeken die betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via buitenlandse bankrekening' (tabel 4.4). Daarnaast had (ten minste) één FIOD-onderzoek in die periode betrekking op de dreiging 'witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen'.

Tabel 4.4 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. buitenlandse bankrekeningen en laagdrempelige mogelijkheden om deze te openen in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	0	0	1
Witwassen via buitenlandse bankrekening	5	11	3

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.3 Payment Service Providers

In de vorige NRA's was 'witwassen via betaaldienstverleners' één van de grootste dreigingen. In deze derde NRA is deze witwasdreiging nader gespecificeerd en uitgesplitst naar twee typen betaaldienstverleners: PSP's en geldtransactiekantoren (of *money transfer organisations*). In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op witwassen via vergunde geldtransactiekantoren.

Aard en mechanismen
In hoofdstuk 3 is al een beschrijving gegeven van PSP's. Kort samengevat kunnen webwinkeliers via PSP's klantbetalingen via diverse betaalmethoden accepteren,

111 Neobank Revolut opent deuren in Nederland, maar is in UK onderwerp van groot witwasonderzoek (banken.nl).

112 Fintech-posterboy Revolut verstrikt in witwaszaak | De Tijd.

113 Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

komen die betalingen op bankrekeningen van de aan de PSP gelieerde stichting derdengelden terecht, en keren PSP's vanaf die rekeningen de betalingen in *batches* uit aan de webwinkeliers. De PSP-dienstverlening is voor criminelen om verschillende redenen interessant:[114]

- PSP's faciliteren een groot volume aan geldtransacties waardoor ongemerkt een vermenging van legale en illegale geldstromen kan plaatsvinden.
- Banken zien alleen de grote *batch*-betalingen en hebben geen inzicht in de onderliggende individuele transacties, waardoor onduidelijk is welke klanten met welk doel de transacties verrichten. Voor opsporingsinstanties bevatten de grote *batch*-betalingen niet de detailinformatie die vaak nodig is voor opsporingsonderzoek.
- PSP's kunnen niet goed zien of webwinkeliers daadwerkelijk producten leveren aan klanten. Een crimineel kan zelf een webwinkel starten en via samenwerking met een 'klant' crimineel verkregen geld witwassen via het fingeren van de bedrijfsomzet.
- Sommige PSP's houden weinig rekening met de risico's die gepaard gaan met het verwerken van contant geld, omdat zij de indruk hebben hiermee niet in aanraking te komen. Echter, veel PSP's bieden betaalmethoden aan die slechts één stap verwijderd zijn van contant geld, bijvoorbeeld de betaalmethoden Paysafecard (een *online prepaid* betalingsmethode), bepaalde giftcards en sommige prepaidkaarten die met contant geld gekocht kunnen worden en die vervolgens worden verwerkt door een PSP.

Kwantitatieve data

PSP's melden op grote schaal OT's. Het aantal door PSP's gemelde OT's is in de periode 2020-2022 meer dan verdriedubbeld (zie tabel 4.5). In haar jaaroverzicht stelt de FIU-Nederland (2023) dat één instelling verantwoordelijk is voor 70% van de OT's. Het aantal VT's lag in 2022 juist lager dan in de twee voorgaande jaren.

Tabel 4.5 OT's en VT's m.b.t. PSP's in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
OT's	227.987	357.347	751.742
VT's	9.984	12.732	5.000

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

De FIOD had in de periode 2020-2022 (ten minste[115]) twee witwasonderzoeken die betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via *Payment Service Providers*' (tabel 4.6).

Tabel 4.6 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. PSP's in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via *Payment Service Providers*	1	1	0

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

[114] Kwetsbaarheden voor witwassen bij PSP's - AMLC.

[115] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

4.4 Geldtransactiekantoren

Aard en mechanismen
Geldtransactiekantoren houden zich bezig met de bedrijfsmatige uitvoering van geldtransacties of het verrichten van werkzaamheden gericht op de totstandkoming van zulke transacties (zie ook hoofdstuk 3). Criminelen kunnen deze dienstverlening op verschillende manieren misbruiken om geld wit te wassen. Indien crimineel verkregen geld nog niet in het legale geldcircuit is geplaatst, kan een crimineel – of katvanger (zie ook paragraaf 4.8) – dit doen via contante transacties bij geldtransactiekantoren. Daarbij kan sprake zijn van 'smurfen', waarbij een groter geldbedrag wordt opgesplitst in verschillende kleinere bedragen om zo onder de meldgrens te blijven waarbij geldtransactiekantoren een OT moeten melden bij de FIU-Nederland. Ook kunnen criminelen girale transacties verrichten via geldtransactiekantoren, waarbij deze transacties onderdeel kunnen zijn van een grotere witwasconstructie. Gedacht kan worden aan girale transacties via geldtransactiekantoren naar een buitenlandse bankrekening die op naam staat van een Nederlandse dan wel buitenlandse rechtspersoon die is opgericht door de crimineel (of een katvanger). Een extra risicofactor bij geldtransactiekantoren is dat in ons land veel betaaldienstagenten van vergunde geldtransactiekantoren actief zijn, bijvoorbeeld in belwinkels en tabakszaken. Omdat deze betaaldienstagenten geen financiële instellingen zijn, bestaat de mogelijkheid dat zij minder affiniteit en bekendheid hebben met het herkennen en voorkomen van witwasrisico's dan vergunde geldtransactiekantoren.

Deze witwasdreiging betreft vergunde geldtransactiekantoren, maar er zijn in Nederland ook (groepen) personen actief die op onvergunde wijze de diensten van geldtransactiekantoren aanbieden. Deze worden in deze NRA geschaard onder de noemer 'ondergronds bankieren' (zie paragraaf 4.3).

Casuïstiek
In maart 2023 zijn enkele personen aangehouden op verdenking van betrokkenheid bij het witwassen van crimineel geld, vermoedelijk afkomstig uit de cocaïnehandel. Drie verdachten zijn verbonden aan een geldtransactiekantoor dat zich van oorsprong richt op *money transfers* tussen Suriname en Nederland. Het vermoeden bestaat dat het bedrijf tussen 2017 en tot 2022 veelvuldig heeft verzuimd financiële transacties tijdig of überhaupt te melden bij de FIU-Nederland. Het onderzoek lijkt erop te wijzen dat het bedrijf onjuiste en/of onvolledige informatie heeft verstrekt aan banken, de DNB en de FIU-Nederland.[116] Er is ten tijde van het schrijven van deze NRA nog geen rechterlijke uitspraak gedaan of in deze zaak daadwerkelijk sprake is van witwassen.

Kwantitatieve data
Het aantal door 'betaaldienstverleners', niet zijnde PSP's, gemelde OT's schommelde in de periode 2020-2022 van circa 195.000 tot ongeveer 281.000 (zie tabel 4.7). Het aantal VT's is in deze periode sterk gedaald.

[116] Netwerk rond geldtransactiekantoor verdacht van witwassen miljoenen euro's aan drugsgeld | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl).

Tabel 4.7 OT's en VT's m.b.t. 'betaaldienstverleners' in 2020-2022a

	2020	2021	2022
OT's	194.894	280.871	249.504
VT's	46.882	25.781	19.759

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

In de periode 2020-2022 liep bij de FIOD (ten minste[117]) één witwasonderzoek dat betrekking had op de dreiging 'witwassen via vergunde geldtransactiekantoren' (tabel 4.8).

Tabel 4.8 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. vergunde geldtransactiekantoren in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	0	1	0

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.5 Aanbieders van financiële cryptodiensten

'Witwassen via virtuele valuta's' kwam in de vorige NRA's naar voren als één van de grootste witwasdreigingen. In deze NRA komt deze witwasmethode weer naar voren als één van de grootste dreigingen, zij het met een andere benaming: 'witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten'.

Aard en mechanismen

In hoofdstuk 3 kwam al aan bod dat er momenteel 36 bij DNB geregistreerde aanbieders van crypto-bewaarportemonnees zijn en 31 aanbieders van crypto-wisseldiensten die in Nederland hun diensten aanbieden. De witwasrisico's met betrekking tot crypto's liggen in het feit dat zij een regulier betaalmiddel op het *darkweb* (het anonieme en afgeschermde deel van het internet) zijn en dat deze door criminelen veelvuldig als betaalmiddel worden gebruikt[118]. Door middel van een zogeheten *crypto mixing service* (of *bitcoin-mixer*) – een *online* dienst waarbij crypto's tegen betaling van een commissie worden opgesplitst en in andere samenstelling weer worden samengevoegd – kan de herkomst of bestemming van crypto's worden verhuld. Volgens het AMLC (2022) maakt de rechtspraak duidelijk dat aan crypto-transacties een hoog witwasrisico kleeft wanneer crypto's afkomstig zijn van het *darkweb* en een *crypto mixing service* is gebruikt. In rechtszaken tegen bitcoinhandelaren wordt gesteld dat zij – gezien het feit dat de gevraagde commissie veel hoger is dan de commissie bij reguliere wisselkantoren – weet moeten hebben van de criminele herkomst van de bitcoins.[119]

---

117 Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

118 FIOD en OM leggen beslag op meer dan 25 miljoen euro aan cryptovaluta in witwasonderzoek | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

119 Witwassen van virtuele valuta - AMLC.

Cryptodiensten die in Nederland actief zijn, dienen te beschikken over een registratie bij DNB. Naast de geregistreerde aanbieders van cryptodiensten is er in ons land een onbekend aantal aanbieders actief dat niet bij DNB is geregistreerd. Gezien het feit dat deze aanbieders niet onder de reikwijdte van de Wwft vallen, valt te verwachten dat de witwasdreiging bij deze aanbieders hoger ligt dan bij de geregistreerde aanbieders.

Casuïstiek

In 2023 deed de Rechtbank Rotterdam een uitspraak in een witwaszaak waarbij bitcoins zijn gebruikt (ECLI[120]:NL:RBROT:2023:164). In deze zaak zette de verdachte in een jaar tijd bitcoins om in giraal geld waarbij in totaal zo'n € 200.000 werd overgemaakt naar rekeningen waarover de verdachte kon beschikken. De verdachte verklaarde dat het geld en de bitcoins gerelateerd waren aan twee bedrijven waarbij geld van anderen werd belegd in cryptovaluta waarmee aanzienlijke rendementen zouden zijn behaald. De verdachte zou een commissie van 20% over de inleg van door hem aangebrachte klanten en een commissie van 20% (in bitcoin) over de behaalde rendementen ontvangen. De rechtbank veroordeelde de verdachte voor gewoontewitwassen van tien bitcoins en bijna € 200.000 tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 4 maanden en een taakstraf van 240 uur.[121]

Kwantitatieve data

In 2022 hebben aanbieders van bewaarportemonnees en wisseldiensten tezamen ruim 160.000 OT's gemeld bij de FIU-Nederland (zie tabel 4.9). Dit is aanzienlijk minder dan een jaar eerder, wat deels komt doordat 2021 een piek kende omdat een aantal instellingen met terugwerkende kracht is gaan melden nadat hun DNB-registratie was voltooid (FIU-Nederland, 2022).[122] Het totale aantal VT's lag in 2022 op ruim 8.500.

Tabel 4.9 OT's en VT's m.b.t. aanbieders bewaarportemonnees en wisseldiensten in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
Aanbieders bewaarportemonnees			
OT's	243	111.583	32.594
VT's	0	2.610	2.631
Wisseldiensten			
OT's	7.066	190.345	131.702
VT's	3	3.250	6.059

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

120 ECLI staat voor *European Case Law Identifier*.

121 De hier weergegeven casus is ook gepubliceerd op de website van het AMLC.

122 In het Jaaroverzicht 2021 verklaart de FIU-Nederland de stijging van het aantal OT's in 2021 ten opzichte van 2020. Ten eerste werden cryptodienstverleners eind mei 2020 opgenomen in de Wwft. Het jaar 2021 was het eerste volledige kalenderjaar dat deze instellingen OT's meldingen deden. Ten tweede moest voor deze dienstverleners vanwege de complexe datastructuur een nieuw meldingsformat ontwikkeld worden. Dit kostte de nodige tijd, waardoor vanaf het laatste kwartaal van 2020 de eerste cryptodienstverleners meldingen deden. In 2021 volgden de andere cryptodienstverleners die met terugwerkende kracht OT's meldden, vanaf mei 2020. Ten slotte meldt de FIU-Nederland dat de cryptomarkt een groeimarkt is die zich blijft ontwikkelen.

Bij de FIOD liep in de periode 2020-2022 liepen (ten minste[123]) 29 witwasonderzoeken die betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten' (tabel 4.10).

Tabel 4.10 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. aanbieders van financiële cryptodiensten in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	8	10	11

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.6 Opknippen van trustkantoor-dienstverlening

Ten aanzien van trustkantoren komt in deze NRA een andersoortige grootste witwasdreiging naar voren dan in de vorige NRA. De dreiging heeft nu betrekking op witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening, waardoor deze dienstverlening niet onder de Wwft en DNB-toezicht valt. Dat betekent dus dat de dreiging de focus legt op instellingen die zonder DNB-vergunning trustkantoor-dienstverlening aanbieden, en niet op – zoals in de vorige NRA – vergunde trustkantoren.

Aard en mechanismen

De diensten van een trustkantoor (zie hoofdstuk 3) worden gekenmerkt door een hoog risico op witwassen. Dat risico komt voort uit de aard van de dienstverlening: het gaat vaak om dienstverlening gelieerd aan fiscaal gedreven structuren van rechtspersonen die, mede door hun complexiteit, vatbaar zijn voor misbruik. De structuren van rechtspersonen waaraan een trustkantoor diensten verleent, kunnen gebruikt worden voor het verhullen van vermogensbestanddelen of van de UBO's die vaak in het buitenland woonachtig zijn. Deze structuren van rechtspersonen lopen vaak via diverse *offshore* jurisdicties in de bekende belastingparadijzen waaronder Anguilla, de Bahama's, Bermuda, Saint Kitts and Nevis, de Seychellen, de Kaaimaneilanden en Panama.[124]

Terwijl de afgelopen jaren sprake was van een daling van het aantal vergunde trustkantoren in Nederland (zie hoofdstuk 3), zijn er steeds meer partijen actief geworden die slechts één of een paar van de trustkantoor-diensten verlenen. Door het opknippen van trustkantoor-dienstverlening kunnen zij deze diensten aanbieden zonder dat zij onder de Wwft vallen en over een DNB-vergunning dienen te beschikken. Dit betekent dat ze zonder DNB toezicht opereren hetgeen kansen biedt voor criminelen om trustkantoor-dienstverlening te misbruiken voor witwassen.

Volgens een recente studie van SEO Economisch Onderzoek (2021) bestaat er ook een reëel risico op witwassen via buitenlandse trustkantoren die, zonder zetel of bijkantoor in ons land, hun diensten via het internet aanbieden aan Nederlandse ingezeten. Deze kantoren vallen niet onder de reikwijdte van de Wtt 2018 (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie) omdat zij niet vanuit een vestiging in Nederland opereren.

[123] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

[124] Zie voor meer hierover: Van Koningsveld (2016).

Kwantitatieve data
In 2021 heeft SEO Economisch Onderzoek een studie verricht naar de aard en omvang van de illegale trustsector in Nederland. Een netwerkanalyse suggereert dat er – afgemeten naar het aantal bediende doelvennootschappen – een in potentie illegale markt voor trustdiensten is ter grootte van 15% van de gereguleerde markt. Zoals in hoofdstuk 3 al is gemeld, schatten de onderzoekers voor domicilieverlening dat er in Nederland 690-1.579 adressen zijn waar zodanig veel entiteiten met verschillende UBO's geregistreerd staan dat de kans bestaat dat sprake is van domicilieverlening op deze adressen (SEO Economisch Onderzoek, 2021).[125]

In het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland wordt niets gemeld over partijen die opgeknipt trustkantoor-dienstverlening aanbieden. Wel staat hierin informatie over het aantal door vergunde trustkantoren en domicilieverleners gemelde OT's en over het aantal VT's met betrekking tot die Wwft-poortwachters. Uit tabel 4.11 blijkt dat het aantal OT's en VT's bij beide meldgroepen vrij klein is. Het aantal OT's en VT's met betrekking tot domicilieverleners is de afgelopen jaren licht gedaald. De daling van het aantal door trustkantoren gemelde OT's in 2021 en 2022 ten opzichte van 2020 hangt mogelijk samen met de afname van het aantal trustkantoren in Nederland in de afgelopen jaren. Wat betreft trustkantoren lag het aantal VT's in 2022 hoger dan in de twee voorgaande jaren.

In de periode 2020-2022 liepen er geen[126] FIOD-witwasonderzoeken die betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening'.

Tabel 4.11 OT's en VT's m.b.t. trustkantoren en domicilieverleners in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
Domicilieverleners			
OT's	26	16	6
VT's	11	10	2
Trustkantoren			
OT's	146	87	89
VT's	31	10	50

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

[125] Deze inschatting van de omvang van de illegale markt betreft geen juridische toets waarin onomstotelijk 'illegaliteit' is vastgesteld, maar een statistische schatting op basis van de mate waarin er op basis van observeerbare kenmerken sprake is van een verhoogd risico op illegale dienstverlening.

[126] Omdat de door het AMLC verstrekte data geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022 betreffen (zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting), bestaat in beginsel de mogelijkheid dat er tóch een witwasonderzoek ten aanzien van deze witwasdreiging heeft plaatsgevonden.

4.7 Crimineel ondergronds bankieren en hawala-bankieren

In de vorige NRA Witwassen vormde 'witwassen via ondergronds bankieren inclusief onvergunde betaaldienstverleners' één van de grootste witwasdreigingen. In de nu voorliggende NRA blijkt ondergronds bankieren wederom één van de grootste dreigingen, maar de precieze definiëring van het begrip 'ondergronds bankieren' wordt nu nader gespecificeerd. Onder de noemer 'ondergronds bankieren' vallen in deze derde NRA enerzijds 'crimineel ondergronds bankieren' en anderzijds 'hawala-bankieren' en soortgelijke vormen van bankieren en betaaldienstverlening.

Aard en mechanismen
Ondergronds bankieren is een informeel betalingssysteem, buiten de reguliere financiële dienstverlening om waarop geen toezicht plaatsvindt. Bij ondergronds bankieren wordt gebruikgemaakt van een systeem dat gebaseerd is op vertrouwen en verrekening van balansverschillen, waardoor fysieke verplaatsingen van contant geld over de landsgrenzen heen en valutawisselingen veelal niet nodig zijn (Van de Bunt & Huisman, 2009).

'Crimineel ondergronds bankieren' komt voor bij internationale drugsdeals en andersoortige criminele deals en de financiering daarvan. Zogeheten *brokers* nemen hierbij een centrale rol in. Zij beschikken vaak over een wereldwijd netwerk van criminele bankiers, dat criminelen gebruiken om een deal te financieren zonder dat daarvoor grote hoeveelheden contant geld naar het buitenland verplaatst hoeven te worden. In het geval dat een Nederlandse crimineel zo'n *broker* de opdracht geeft om na een drugsdeal geld over te maken naar een crimineel in bijvoorbeeld Colombia, gaat deze in zijn Colombiaanse netwerk op zoek naar een bankier die het betreffende bedrag aan de Colombiaanse crimineel kan overdragen. Die criminele bankier, die vaak niet weet in verband met welke drugsdeal het geld verplaatst moet worden en die vooral interesse heeft in de te ontvangen commissie, zet vervolgens een geldkoerier in om het contante bedrag te bezorgen bij de betreffende crimineel. Soms wordt daarbij gewerkt met verschillende koeriers in het 'verplaatsingstraject', waarbij zogeheten *tokens* worden gebruikt als identificatiemiddel bij de overdracht tussen twee koeriers.[127]

Hawala-bankieren betreft een eeuwenoude traditie en kent zijn oorsprong in het Midden-Oosten en Verre Oosten. Volgens dit systeem zorgt een netwerk van bankiers ervoor dat ingelegd geld aan de ene kant van de wereld aan de andere kant van de wereld uitbetaald kan worden. Het geld wordt onderling door de bankiers verrekend, met als gevolg dat fysieke verplaatsing van contant geld slechts in beperkte mate nodig is (OM, 2019). In Nederland wordt hawala-bankieren met name door migranten gebruikt. Soms zijn deze informele financiële kanalen de enige manier om geld over te maken naar familieleden in het land van herkomst (KLPD, 2008) Normale bancaire transacties naar strijdgebieden zijn onder meer vanwege het zogenoemde *de-risken* door banken – waarbij voor bepaalde (typen) cliënten of regio's geen dienstverlening wordt aangeboden of de zakelijke relatie wordt verbroken – vaak niet mogelijk.[128]

---

[127] Gebaseerd op informatie uit de volgende bronnen: Verstoring van crimineel ondergronds bankieren vraagt om internationale aanpak | Verhalen uit de praktijk | Nederland tegen georganiseerde misdaad; Van de Bunt & Huisman (2009), p. 122-130.; Ondergronds bankieren - AMLC.

[128] FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking (fatf-gafi.org): '*...de-risking refers to the phenomenon of financial institutions terminating or restricting business relationships with*

In theorie kan ondergronds bankieren met legaal geld plaatsvinden, maar ook dit is – op grond van de Wft – strafbaar omdat in Nederland een vergunning nodig is om te bankieren. Het AMLC geeft aan dat ondergronds bankieren met crimineel verkregen geld andere kenmerken heeft dan traditioneel ondergronds bankieren met legaal verkregen geld. Uit jurisprudentie is volgens het AMLC af te leiden dat een aantal feiten en omstandigheden, waaronder het gebruik van een *token* en/of een PGP-telefoon[129], een indicator voor crimineel ondergronds bankieren kunnen zijn.[130]
Voor criminelen hebben de verschillende vormen van ondergronds bankieren een aantal voordelen. Zo kunnen internationale betalingen worden gedaan zonder dat van officiële kanalen gebruik wordt gemaakt. Het risico van inbeslagname dat met fysieke verplaatsing van contant geld gepaard gaat, evenals het risico van een OT-melding door een Wwft-poortwachter dat met een girale overboeking samengaat, worden zo vermeden (Kruisbergen et al., 2012). Ook kan het criminele geld worden vermengd met legaal geld en kan de vereffening via complexe transacties plaatsvinden, waarmee de herkomst van het criminele geld wordt verhuld (KLPD, 2008).

Casuïstiek
In 2022 deed de Rechtbank Amsterdam een uitspraak in een witwaszaak waarbij sprake was van ondergronds bankieren (ECLI:NL:RBAMS:2022:7847). In deze zaak werd een contant geldbedrag van in totaal € 3.001.000 in verschillende etappes afgeleverd. Er werd bij de overdracht gebruikgemaakt van een *token*, er werd gecommuniceerd via de berichtendienst Sky ECC door middel van PGP-telefoons, er werd gebruikgemaakt van een verborgen ruimte voor het vervoer en de overdracht werd door een koerier verricht. De rechtbank was van oordeel dat de verdachte meerdere malen opdracht heeft gegeven tot het vervoeren en afleveren van geldbedragen en dat er sprake was van gewoontewitwassen. De rechtbank legde gevangenisstraffen op, variërend van 18 maanden tot 12 jaar.[131]

Kwantitatieve data
Volgens de FIU-Nederland (2023) hadden in 2022 81 VT-dossiers, bestaande uit 3.488 VT's, (onder meer) betrekking op ondergronds bankieren.[132] In 2021 ging het om 95 VT-dossiers, bestaande uit 8.173 VT's (FIU-Nederland, 2022). Over het jaar 2020 is geen informatie hierover beschikbaar in het betreffende Jaaroverzicht.

Bij de FIOD liepen in de periode 2020-2022 (ten minste[133]) zeven witwasonderzoeken die betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren' (tabel 4.12).

clients or categories of clients to avoid, rather than manage, risk in line with the FATF's risk-based approach'.

129 PGP staat voor *Pretty Good Privacy*.

130 Ondergronds bankieren - AMLC.

131 De hier weergegeven casus staat ook op de website van het AMLC.

132 Dit betreft dossiers die gestart zijn op basis van een indicatie van de genoemde delictsvormen. Een dossier/transactie kan betrekking hebben op meerdere criminaliteitsvormen.

133 Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

Tabel 4.12 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	2	3	2

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.8 Handelsconstructies met goederen en/of diensten

In de tweede NRA Witwassen hadden enkele van de grootste witwasdreigingen betrekking op handel, namelijk 'witwassen via handelsconstructies met goederen' en 'witwassen via handelsconstructies met diensten'. In deze derde NRA vormen deze twee dreigingen nu tezamen één witwasdreiging.

Aard en mechanismen
Handelsconstructies met goederen en/of diensten zijn methoden waarmee criminelen via internationale of nationale handel crimineel geld kunnen witwassen. De witwasmethoden staan ook bekend als *Trade-Based Money Laundering* (TBML) en *Service-Based Money Laundering* (SBML).

TBML-casus hebben een aantal overeenkomstige kenmerken. Er is vaak sprake van een logische goederenstroom, het gaat om goederen waarvan de waarde lastig is vast te stellen (bijvoorbeeld kunst en tweedehands auto's) en die lastig zijn voor de Douane om te onderzoeken, er is vaak een uitgebreid internationaal netwerk bij betrokken (bijvoorbeeld goederen waarvoor de onderdelen in land A vervaardigd worden, de assemblage in land B plaatsvindt en de export wereldwijd is), en er zijn veel verschillende rechtspersonen en ondernemingen bij betrokken (FATF/Egmont Group, 2020).[134]

Bij SBML gaat het bijvoorbeeld om adviezen die niet of niet volledig zijn verstrekt, waarvoor niet de werkzaamheden zijn verricht die zijn geadministreerd of waarvoor de werkzaamheden door andere personen zijn verricht dan is geadministreerd. Bij het verlenen van bijvoorbeeld adviesdiensten is het moeilijk om de relatie tussen de afnemer van de dienst en de dienstverlener te beoordelen. Volgens de FATF zijn onder meer adviesdiensten en financiële diensten kwetsbaar voor SBML (FATF/Egmont Group, 2020).

Voor TBML en SBML kunnen in beginsel dezelfde witwasmethoden worden gehanteerd. Eén van de basistechnieken is over- en onderfacturering, waarbij twee bedrijven die met elkaar samenwerken (of in eigendom zijn van dezelfde persoon), onderling te hoge facturen toesturen voor de levering van goederen of diensten. Bedrijf A factureert voor de levering van een bepaald product bijvoorbeeld € 10.000 terwijl dit product in feite niet meer dan € 50 kost. Bedrijf B betaalt de factuur en kan daarmee een groot crimineel bedrag een zogenaamd legitieme bestemming geven. Varianten op deze methode die ook door de FATF (2006) worden genoemd, zijn het meervoudig factureren voor dezelfde goederen of diensten, over- of onderzendingen van goederen of diensten, en valse beschrijvingen van goederen of diensten. Een andere methode is via *third-party payments* waarbij goederen die door persoon A bij persoon B worden

[134] Nieuwe trends en ontwikkelingen in Trade Based Money Laundering - AMLC.

besteld, door persoon C – een derde partij die op papier weinig te maken heeft met de transactie – worden betaald (FATF/Egmont Group, 2020).[135] Een TBML-methode die door het FEC wordt beschreven, is het omzetten van contant geld in goederen die vervolgens worden geëxporteerd en in het land van bestemming worden verkocht. Op deze wijze wordt geprobeerd om een zweem van een legitieme transactie te creëren en/of waarde te verplaatsen. Dit werd onder meer in de *automotive* sector waargenomen, waarbij contante betalingen van honderdduizenden euro's geen uitzondering vormden (FEC, z.j.).

Casuïstiek
In 2019 hebben de politie en de FIOD doorzoekingen gedaan in negen bedrijfspanden en zes woningen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar grensoverschrijdende btw-fraude, het mogelijk faciliteren van witwassen en valsheid in geschriften bij de export van auto's. Naast de fysieke en digitale administratie is beslag gelegd op meer dan 500 auto's, € 350.000 en 25 bankrekeningen. Het onderzoek richtte zich op vier verschillende autobedrijven die tweedehandsleaseauto's zouden hebben verkocht aan buitenlandse autohandelaren tegen grote hoeveelheden contant geld. In de periode van 2017 tot en met het eerste kwartaal van 2019 hadden zij vermoedelijk voor ongeveer 120 miljoen euro aan auto's geëxporteerd. De auto's die werden verkocht door de autodealers, zijn vermoedelijk op papier geëxporteerd naar fictieve autobedrijven in onder meer Italië, Hongarije en Roemenië die op naam zouden staan van een katvanger. In werkelijkheid zouden de auto's rechtstreeks geleverd zijn aan autohandelaren in Duitsland die de auto's verkochten op de Berlijnse automarkt.[136]

Kwantitatieve data
In het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland staat geen informatie over OT's en VT's die betrekking hebben op handelsconstructies met goederen en/of diensten.

De dreiging 'witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten' kwam in (ten minste[137]) 11 witwasonderzoeken van de FIOD voor in de periode 2020-2022 (tabel 4.13).

Tabel 4.13 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. handelsconstructies met goederen of diensten in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	4	2	5

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.9 (Ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten

In de tweede NRA Witwassen was 'witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren' één van de grootste witwasdreigingen. In deze derde NRA is deze dreiging nader gespecificeerd: het gaat bij die dreiging niet alleen meer om de

[135] Nieuwe trends en ontwikkelingen in Trade Based Money Laundering - AMLC.
[136] Vier autobedrijven verdacht van btw-fraude en faciliteren witwassen bij export van auto's - FIOD.
[137] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

(ver)koop van grootwaardeproducten maar ook om de (ver)huur en lease van deze producten.

Aard en mechanismen
Een crimineel kan illegaal verkregen geld in het financiële systeem integreren door de aanschaf, huur of lease van grootwaardeproducten, bijvoorbeeld auto's of kunst. Ook kan een crimineel – in de rol van verkopende of verhurende partij – grootwaarde-producten verkopen of verhuren, waarmee hij illegaal verkregen contant geld kan legitimeren via samenwerking met de koper/huurder die het gekochte/gehuurde product met het contante crimineel geld afrekent. Indien de verkoper/verhuurder en koper/huurder niet samenwerken, dan moet een crimineel erop letten om qua omvang van het contante bedrag niet boven het niveau te komen waarbij Wwft-poortwachters een OT moeten melden. Dit kan bijvoorbeeld door te 'smurfen' waarbij meerdere katvangers een bepaald product bij een handelaar aanschaffen en daarbij vragen om het bedrag op te splitsen over meerdere facturen.

Het feit dat de huur, verhuur en zogenaamde *operational lease* van grootwaardeproducten, zoals vaak het geval is bij het leasen van auto's, niet onder de Wwft en het toezicht door BTWwft vallen, zorgt voor een extra risico bij deze witwasdreiging.[138] Van Leiden et al. (2019) geven in hun studie naar de aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten aan dat uit de door hen afgenomen interviews, bestuurlijke rapportages en opsporingsonderzoeken naar voren komt dat er door criminelen, al dan niet via de inzet van stromannen, vaak in contanten wordt betaald en dat het huren van voertuigen - zeker als het om grote bedragen gaat – de mogelijkheid biedt om crimineel verkregen geld wit te wassen.

Casuïstiek
In 2023 deed de Rechtbank Rotterdam een uitspraak in een zaak die betrekking had op witwassen via de in- en verkoop van horloges (ECLI:NL:RBROT:2023:5808). In deze zaak voldeed een bedrijf dat horloges inkoopt en vervolgens verkocht aan een rechtspersoon, niet aan de Wwft-verplichtingen. De rechtspersoon kocht dure horloges en sieraden voor personen die daar contant voor betaalden. Uit onderzoek bleek dat op dezelfde dag dat een horloge werd gekocht of verkocht, een contant geldbedrag werd gestort of juist opgenomen. De handelaar (medeverdachte en enig bestuurder en aandeelhouder van de rechtspersoon) verklaarde dat hij wist wie zijn klanten waren en dat hij hen vertrouwde en wist dat zij op legale wijze hun geld verdienden. De handelaar overhandigde de FIOD een facturenoverzicht, aangevuld met telefoon-, factuur- en serienummers van de horloges. Toen de FIOD dit verifieerde ontkende het merendeel van de bevraagde personen op de lijst klant te zijn van hem of het bedrijf. De gedragingen van de handelaar konden volgens de rechtbank aan de rechtspersoon worden toegekend. De handelaar was immers bestuurder van de rechtspersoon en zijn gedragingen vonden plaats in het kader van de normale bedrijfsuitoefening van de rechtspersoon. Omdat de handelaar gedurende een langere periode steeds opnieuw horloges verkocht en inkocht, en contante geldbedragen voorhanden had, oordeelde de rechtbank dat er sprake was van gewoontewitwassen en werd een geldboete van € 30.000 opgelegd.[139]

[138] Een uitzondering geldt voor *financial lease* die wel onder de Wwft en onder het toezicht van BTWwft valt. De reden is dat *financial lease* meer het karakter van koop/verkoop heeft dan van huur/verhuur.

[139] Deze casus is ook gepubliceerd op de website van het AMLC.

Kwantitatieve data
In het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland wordt melding gemaakt van het aantal gemelde OT's door handelaren van verschillende grootwaardeproducten, namelijk antiquiteiten, edelstenen, kunstvoorwerpen, vaartuigen en voertuigen.

De meeste OT's worden door handelaren in edelstenen (1.352 in 2020) en voertuigen (3.230 in 2020) gemeld. Bij deze Wwft-poortwachters is het aantal VT's in de periode 2020-2022 ook het hoogst. Voor de handelaren in edelstenen is er tussen 2020 en 2022 bij de OT's een stijgende trend te zien, terwijl de trend bij de VT's dalend is. Voor de handelaren in voertuigen namen zowel de OT's als VT's af tussen 2020 en 2022. Er waren in die jaren niet of nauwelijks sprake van VT's die betrekking hadden op handelaren in antiquiteiten, kunstvoorwerpen en vaartuigen. Tabel 4.14 geeft dit weer.

Tabel 4.14 OT's en VT's m.b.t. handelaren in grootwaardeproducten in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
Antiquiteiten			
OT's	18[b]	5	3
VT's	0[b]	0	0
Edelstenen			
OT's	726	819	1.352
VT's	175	140	125
Kunstvoorwerpen			
OT's	18[b]	45	173
VT's	0[b]	0	35
Vaartuigen			
OT's	52	36	20
VT's	4	2	5
Voertuigen			
OT's	4.153	3.780	3.230
VT's	574	638	302

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

b In 2020 is in de Wwft de meldergroep 'Kopers/verkopers van kunst en antiek' gewijzigd in twee meldergroepen, te weten 'kopers/verkopers van kunst' en 'kopers/verkopers van antiek'. In deze tabel hebben de cijfers in het jaar 2020 betrekking op 'Kopers/verkopers van kunst en antiek'.

Tabel 4.15 laat zien dat in de periode 2020-2022 (ten minste[140]) negen FIOD-onderzoeken betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten'.

[140] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

Tabel 4.15 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	3	3	3

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.10 Particulier en commercieel vastgoed

In de vorige NRA's kwam de vastgoedsector niet naar voren als één van de grootste witwasdreigingen, maar twee dreigingen hadden hier wel betrekking op: 'witwassen via ABC-transacties' en 'witwassen via *loan back* constructies'. In deze derde NRA wordt witwassen via de vastgoedsector wel als één van de grootste witwasdreigingen gezien, waarbij volgens de deelnemers aan de tweede expertmeeting onderscheid gemaakt moest worden tussen particulier en commercieel vastgoed. In de expertmeeting werd genoemd dat het bij commercieel vastgoed om grotere bedragen dan bij particulier vastgoed gaat en dat de commerciële vastgoedmarkt (nog) minder transparant is dan de particuliere vastgoedmarkt.

In feite gaat het bij deze witwasdreiging – in tegenstelling tot de andere dreigingen – niet om een specifieke witwasmethode maar om een witwaskanaal waarbinnen op verschillende manieren wordt witgewassen. Deze paragraaf besteedt aandacht aan de verschillende witwasmethoden die via dit witwaskanaal kunnen worden ingezet, waaronder ook ABC-transacties en *loan back* constructies.

Aard en mechanismen
Voor een crimineel is de vastgoedsector aantrekkelijk voor witwasdoeleinden vanwege de (veronderstelde) rentabiliteit van investeringen in deze sector, en het feit dat er via deze sector veel crimineel geld kan worden geïntegreerd door de hoge prijzen van vastgoed. Verder hoeven grote winsten geen argwaan op te roepen als gevolg van de weinig transparante prijsvorming bij vastgoed (vooral in een gespannen marktsituatie). Andere aspecten die de vastgoedsector interessant maken voor criminelen, zijn het ontbreken van gespecialiseerd toezicht in de vastgoedsector en de beperkte transparantie in de eigendomsverhoudingen (door het onderscheid tussen juridisch en economisch eigendom) Kruisbergen et al. (2012).

Een crimineel kan bij het integreren van illegaal verkregen geld in het financiële systeem allerlei verhullings- en/of legitimeringsmethoden inzetten:
- De inzet van stromannen en/of katvangers (zie ook paragraaf 4.8).
- Het gebruik dan wel misbruik van de diensten van professionele dienstverleners die een rol spelen bij de aanschaf van vastgoed, meer specifiek notarissen, makelaars en taxateurs. Het kan gaan om bewuste medewerking van deze dienstverleners maar ook om onbewuste medewerking als zij onvoldoende alert zijn en de witwasintenties van iemand niet doorzien (zie ook paragraaf 4.8).
- De toepassing van constructies:
  - Via een ABC-transactie verkopen drie of meer partijen vastgoed in korte tijd aan elkaar door, waarbij bij iedere verkoop veelal sprake is van een stijging van de prijs van het vastgoed. Zo proberen de partijen legaal inkomen te creëren door een valse waardevermeerdering (of soms een waardevermindering) die ontstaat doordat het onroerend goed boven (of onder) de marktprijs wordt doorverkocht

of door een incorrecte waarde als gevolg van een valse taxatie. In de praktijk komen ABC-transacties in de vastgoedsector vaak voor en is er dan meestal ook geen sprake van witwassen. ABC-transacties kunnen een legitiem doel hebben, bijvoorbeeld wanneer een gemeente grond verkoopt aan een bouwer/projectontwikkelaar die vervolgens een bouwkavel aan een particulier verkoopt. Daarbij komt het voor dat er een rechtstreekse overdracht plaatsvindt van de gemeente aan de particulier.

- Via een *loan back* constructie leent een crimineel zijn eigen illegaal verkregen geld aan zichzelf, waarbij hij de schijn ophoudt dat het geld aan iemand anders toebehoort. Op die manier lijkt het alsof er sprake is van een legitieme leningsovereenkomst tussen twee partijen. Soudijn (2017) geeft in zijn studie het volgende concrete voorbeeld van een *loan back* constructie. Persoon A koopt een huis in het buitenland voor een groot bedrag dat persoon A van persoon B heeft geleend. Hoewel het bij de notaris of makelaar lijkt alsof persoon A een reguliere hypotheek heeft afgesloten, heeft hij in werkelijkheid zijn eigen crimineel verkregen geld bij persoon B (bijvoorbeeld een familielid of vriend) ondergebracht met de instructie om zogenaamd een privélening met persoon A overeen te komen. Bij grote bedragen worden *loan back* constructies vaak complexer van aard. In die gevallen wordt in de regel niet meer gebruikgemaakt van particuliere leners maar worden er financiële instellingen, bedrijven, trustkantoren en buitenlandse *offshore* vennootschappen bij betrokken.

Bij vastgoed gaat het over het algemeen om onroerend goed. Er zijn echter ook vormen van roerend goed die onder de noemer 'vastgoed' geschaard kunnen worden, zoals stacaravans en chalets op een vakantiepark of woonboten die niet of niet altijd geregistreerd zijn bij het Kadaster. Terwijl bij de (ver)koop van onroerend goed altijd een notaris betrokken moet zijn, is dat bij de (ver)koop van roerend goed niet het geval. Dat biedt kansen voor criminelen om grote hoeveelheden illegaal verkregen contant geld te integreren. Volgens een rapport van het RIEC komt het voor dat 'recreatieobjecten' (chalets en stacaravans) op een vakantiepark worden betaald met grote sommen contant geld. De (ver)koop van deze objecten kan buiten het zicht van de overheid plaatsvinden omdat deze niet altijd worden geregistreerd bij het Kadaster (RIEC, 2022).

Net als bij de (ver)huur van grootwaardeproducten (zie vorige paragraaf) kan een crimineel illegaal verkregen geld via de (ver)huur van vastgoed in het legale geldcircuit plaatsen, namelijk wanneer de huurder – met wie de crimineel samenwerkt – de huur van een pand met crimineel contant geld afrekent. Daarbij bestaat bovendien de mogelijkheid om een veel hogere huur in rekening te brengen dan passend is bij dat (type) pand.

Casuïstiek
In 2022 verweet het OM een man uit Rotterdam en zijn dochter het medeplegen van witwassen van een woning, een auto en geldbedragen. In totaal ging het om een bedrag van bijna 300.000 euro. De woning bleek deels gefinancierd met geld dat de mannelijke verdachte eerst contant op zijn rekening had gestort en direct daarna aan zijn dochter had overgeboekt. Het andere deel vloeide voort uit een lening van een bedrijf, dat kort daarvoor nog in handen was van de mannelijke verdachte. De nieuwe

bestuurder van dat bedrijf fungeerde volgens het OM als katvanger. Het OM vroeg de rechtbank over te gaan tot een verbeurdverklaring van de woning.[141]

Kwantitatieve data
Het aantal door makelaars en taxateurs gemelde OT's is redelijk stabiel en vrij laag. In de periode 2020-2022 lag het aantal door makelaars gemelde OT's iets onder de 100 per jaar (zie tabel 4.16). Taxateurs melden nog minder vaak: in totaal dertien keer in de periode 2020-2022.

Tabel 4.16 OT's en VT's m.b.t. makelaars en taxateurs in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
Makelaars in onroerend goed			
OT's	98	91	99
VT's	40	36	26
Taxateurs			
OT's	3	9	1
VT's	2	0	0

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

In totaal richtten (ten minste[142]) 23 FIOD-witwasonderzoeken in de periode 2020-2022 zich op vastgoed, waarvan het grootste deel (19) betrekking had op particulier vastgoed (zie tabel 4.17).

Tabel 4.17 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. particulier en commercieel vastgoed in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via particulier vastgoed	11	4	4
Witwassen via commercieel vastgoed	3	1	0

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.11 Fysieke verplaatsing contant geld en/of grootwaardeproducten

Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld vormde in de vorige NRA's één van de grootste witwasdreigingen. Ook in deze derde NRA bereikt deze witwasmethode de lijst van grootste witwasdreigingen. Een verschil met de dreiging zoals opgenomen in de vorige NRA's is dat het nu daarnaast ook om de fysieke verplaatsing van grootwaardeproducten gaat, bijvoorbeeld auto's, edelmetalen, juwelen of kunst.[143]

141 Vader en dochter verdacht van witwassen van woning, auto en contant geld | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl).

142 Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

143 Deze grootwaardeproducten worden genoemd in Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Landelijke Eenheid (2022).

Aard en mechanismen
Het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland biedt criminelen die illegaal verkregen contant geld willen witwassen, een belangrijk voordeel. Zo kan het contante geld eenvoudiger in het financiële systeem worden geplaatst wanneer dit eerst verplaatst wordt naar landen waar financiële of niet-financiële instellingen – in vergelijking met Nederland – minder diepgravend cliëntenonderzoek verrichten en/of transacties monitoren. Ook kunnen grootwaardeproducten – die in Nederland zijn aangeschaft met crimineel contant geld (zie ook paragraaf 4.4) of die als betaalmiddel zijn gebruikt in een criminele deal – verplaatst worden naar andere landen waar de producten weer verkocht worden en waarvan de girale gelden teruggesluisd worden naar een Nederlandse bankrekening van de crimineel (of een katvanger).

Verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten naar het buitenland kan via diverse kanalen plaatsvinden, waaronder de Rotterdamse haven, Schiphol en de kleinere zee- en luchthavens. Het kan bijvoorbeeld gaan om grote hoeveelheden contant geld die net onder de meldgrens van € 10.000 worden meegenomen door passagiers, maar het kan ook veel hogere bedragen betreffen die in ingecheckte koffers worden meegenomen. Ook komt het voor dat luxe maar minder opvallende grootwaardeproducten verplaatst worden, bijvoorbeeld dat iemand meerdere zeer kostbare horloges draagt. Binnen en buiten de EU is verplaatsing via de weg uiteraard ook een optie, maar dit brengt, afhankelijk van de omvang van de verplaatste hoeveelheden contant geld of grootwaardeproducten en de mate waarin dit opvalt voor douaniers, mogelijk te grote risico's met zich mee voor criminelen.

Voor het verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten kunnen verschillende methoden worden ingezet. Dit kan via *money mules* (zie ook paragraaf 4.8), professionele geldkoeriers waarvan de diensten misbruikt worden of verzending per post. Bij een andere methode, genoemd in een studie van Soudijn (2017), wordt het zogeheten *bank-to-bank* vervoerssysteem gebruikt, waarbij internationale contante geldstromen plaatsvinden tussen banken via speciale geld- of waardetransportbedrijven die het contant geld als cargo of in postzakken vervoeren. Volgens dit onderzoek bestaan er voor dit vervoer geen speciale douanevereisten en volstaat het om aan te geven om hoeveel kilo papiergeld het gaat. De UBO en betrokken banken hoeven niet te worden vermeld, waardoor douaneautoriteiten over vrijwel geen informatie beschikken om te achterhalen of het al dan niet om legitiem *bank-to-bank* vervoer gaat. Een andere verplaatsingsmethode die in hetzelfde onderzoek wordt genoemd, is via handel, bijvoorbeeld door het contante geld te verbergen tussen handelsgoederen (Soudijn, 2017).

Casuïstiek
In 2022 oordeelde het Gerechtshof Amsterdam over een zaak waarin grote hoeveelheden contant geld zijn vervoerd (ECLI:NL:GHAMS:2022:1673). In deze zaak was de verdachte op Schiphol aangehouden met een contant geldbedrag van bijna 130.000 euro, verstopt in zijn tassen, kleding en schoenen. Over een deel van het geld verklaarde de verdachte tegenover de Douane dat hij dit op verzoek van een vriend van Polen naar Malaga transporteerde. Later meldde de zwager van de vriend zich op Schiphol met de mededeling dat het complete geldbedrag toebehoorde aan zijn familie. Omdat er geen verband kon worden gelegd tussen de inkomsten van de familie en het geld waarmee de verdachte was aangehouden, concludeerde het hof dat er geen concrete verifieerbare verklaring is afgelegd. Het hof concludeerde dat het

geld afkomstig was van een misdrijf en dat de verdachte dit wist. De rechtbank veroordeelde de verdachte wegens witwassen.[144]

Kwantitatieve data
Het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland bevat geen informatie over OT's en VT's die betrekking hebben op fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland. Wel geeft het informatie over het aantal OT's dat de Douane Nederland heeft gemeld bij de FIU-Nederland en het aantal VT's dat op basis daarvan is vastgesteld (zie tabel 4.18). In hoeverre al deze Douane-meldingen betrekking hebben op het vervoeren van contant geld en/of grootwaardeproducten is onbekend. Het aantal door de Douane Nederland gemelde OT's is de afgelopen jaren gestegen, namelijk van 3.781 in 2020 tot 4.070 in 2022. Het aantal VT's is in die periode juist sterk gedaald, namelijk van 725 in 2020 tot 218 in 2022.

Tabel 4.18 OT's en VT's m.b.t. Douane Nederland in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
OT's	3.781	3.920	4.070
VT's	725	549	218

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

In de periode 2020-2022 hadden (ten minste[145]) vijf witwasonderzoeken van de FIOD betrekking op de dreiging 'witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland' (zie tabel 4.19).

Tabel 4.19 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. fysieke verplaatsing grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	2	2	1

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.12 Minder transparante Nederlandse rechtsvormen

In de tweede NRA Witwassen bereikte 'witwassen via rechtsvormen' de lijst van grootste witwasdreigingen. In deze derde NRA komt deze dreiging wederom terug, maar met een nadere specificatie: witwassen via minder transparante rechtsvormen in Nederland.

144 De hier weergegeven casus is ook gepubliceerd op de website van het AMLC.

145 Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

Aard en mechanismen
De oprichting van één of meerdere rechtsvormen biedt mogelijkheden voor het verhullen van de criminele herkomst van vermogen. De Kamer van Koophandel (KvK) onderscheidt rechtsvormen mét rechtspersoonlijkheid, waaronder besloten vennootschappen (bv's) en stichtingen, en rechtsvormen zónder rechtspersoonlijkheid, zoals eenmanszaken en commanditaire vennootschappen (cv's).[146] De rechtspersonen zonder rechtspersoonlijkheid worden ook wel aangeduid als natuurlijke personen.

Tabel 4.20 Schematisch overzicht van enkele rechtsvormen

Rechtsvorm	Oprichting	Kapitaalvereiste	Bestuur
Natuurlijke personen			
Eenmanszaak	Vormvrij	Geen	Eigenaar
Maatschap	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract	Geen	Maten
Vennootschap onder firma	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract	Geen	Vennoten
Commanditaire vennootschap	Vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract	Geen	Beherend vennoten
Rechtspersonen			
Besloten vennootschap	Notariële akte	€ 0,01	Directie
Naamloze vennootschap	Notariële akte	€ 45.000	Directie
Stichting	Notariële akte	Geen	Bestuur
Vereniging	Notariële akte	Geen	Bestuur

Bron: KvK (2020).

Tabel 4.20 biedt een schematisch overzicht van een aantal rechtsvormen en de in Nederland geldende eisen ten aanzien van oprichting, kapitaal en bestuur (KvK, 2020). Sommige rechtsvormen zijn relatief eenvoudig op te richten, omdat er (nagenoeg) geen kapitaalvereiste aan verbonden is, zoals eenmanszaken, stichtingen, bv's en cv's. Bij bepaalde rechtsvormen is een notariële akte ook niet vereist. Bij onder meer de oprichting van bv's, naamloze vennootschappen (nv's) en stichtingen is dit wel vereist.

Tussen de vierde kwartalen van 2020 en 2022 neemt het door CBS geregistreerde aantal rechtsvormen naar natuurlijke personen in de Nederlandse bedrijvenpopulatie toe (tabel 4.21). De stijging bij de natuurlijke personen kan volledig worden toegeschreven aan de eenmanszaken. Bij de maatschappen, vennootschappen onder firma (vof's) en cv's is er in 2022 een daling te zien in de door CBS geregistreerde aantallen.

[146] Eenmanszaken, vennootschappen onder firma, cv's en maatschappen zijn de rechtsvormen zónder rechtspersoonlijkheid. Deze rechtsvormen zijn dan ook niet opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) dat de rechtsvormen mét rechtspersoonlijkheid vermeldt, te weten bv's, nv's, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen. Boek 2 BW bevat daarnaast overheidsorganen (art. 1) en (onderdelen of verenigingen van) kerkgenootschappen (art. 2). Bronnen: Boek 2 BW en de KvK (Overzicht rechtsvormen | Ondernemersplein (kvk.nl)).

Tabel 4.21 Ontwikkeling aantal natuurlijke personen in de periode 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
Eenmanszaak	1.267.025	1.360.965	1.459.660
Maatschap	34.360	34.255	33.365
Vennootschap onder firma	168.695	174.875	171.265
Commanditaire vennootschap	7.135	7.565	7.490

a Aantallen voor de vierde kwartalen per jaar. Cijfers voor 2022 zijn 'nader' voorlopig.

Bron: CBS Statline (2023). Geraadpleegd op 2-11-2023.

Volgens Justis/TRACK, dat zich baseert op KvK-cijfers[147], nam het aantal bv's in de jaren 2020-2022 sterk toe (tabel 4.22). Hoewel het aantal stichtingen steeg tussen 2020 en 2021 maar een jaar later weer daalde, nam het aantal stichting-administratiekantoren (staks) juist sterk toe in die periode. Bij het aantal nv's was in de periode 2020-2022 sprake van een daling en het aantal verenigingen was in die jaren redelijk stabiel.

Tabel 4.22 Ontwikkeling aantal rechtspersonen in de periode 2020-2022

	2020	2021	2022
Besloten vennootschap	1.055.558	1.097.545	1.136.205
Naamloze vennootschap	3.835	3.667	3.516
Stichting	238.123	240.714	240.064
waarvan stak	*39.737*	*41.104*	*42.120*
Vereniging	132.756	132.824	132.094

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door Justis/Track op 18 augustus en 28 september 2023.

In beginsel kunnen vele soorten rechtsvormen gebruikt worden door criminelen die geld willen witwassen. Een crimineel kan tussenpersonen inzetten die voor hem of haar rechtsvormen oprichten, waarmee de identiteit van de UBO van de rechtsvorm – in casu de crimineel – verhuld kan worden. Hoe meer rechtsvormen een crimineel – al dan niet via tussenpersonen – hanteert, hoe hoger de complexiteit van de witwasmethode. Criminelen kunnen (tussen) de verschillende rechtsvormen ook betalingen (laten) verrichten, wat ook weer mogelijkheden biedt om andersoortige witwasmethoden te hanteren. Zo kan witwassen bijvoorbeeld plaatsvinden via over-/onderfacturering tussen verschillende rechtsvormen die in feite in handen zijn van dezelfde crimineel.

In de expertmeetings kwam naar voren dat het grootste risico op witwassen ligt bij minder transparante rechtsvormen in Nederland, meer specifiek stichtingen, staks en cv's. Bij 'transparantie' gaat het om het bieden van inzicht in de herkomst en bestemming van financiële middelen van de rechtsvorm evenals in de UBO achter de betreffende rechtsvorm. Hieronder wordt nader ingegaan op deze drie rechtsvormen

[147] De verschillen in doelstellingen van de basisregistraties en de toegepaste definities bij het CBS en de KvK leiden tot verschillen in de aantallen natuurlijke en rechtspersonen die ze registreren. Dit leidt tot hogere aantallen inschrijvingen bij de KvK dan de aantallen bedrijven die het CBS registreert. Zie: Waarom zijn er verschillende cijfers over het aantal bedrijven in Nederland? (cbs.nl).

en de redenen waarom deze interessant zijn voor criminelen om illegaal verkregen geld wit te wassen.

Stichting
Een stichting is een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid die geen winstdoel maar een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel heeft. Het geld van een stichting komt binnen via donaties, leningen, subsidies en erfenissen. Er is voor de oprichting van een stichting geen minimaal startkapitaal vereist. Wel moet een notaris een notariële akte met daarin de statuten opstellen.[148] De benoeming, herbenoeming en het ontslag van bestuurders van een stichting is vastgelegd in de statuten van de stichting. Wijzigingen binnen het bestuur moeten worden doorgegeven aan de KvK, maar de notaris hoeft daarbij niet betrokken te worden.

In 2022 waren er volgens Justis/TRACK in totaal circa 240.000 stichtingen in Nederland (zie tabel 4.22). Ondanks de toename van het aantal stichtingen in 2020-2022, is het aantal opgerichte stichtingen de afgelopen jaren gedaald van 9.934 in 2020 tot 9.088 in 2022. Het gemiddelde aantal bestuurders per opgerichte stichting lag in die periode op 2,3. De meeste opgerichte stichtingen zijn actief binnen de branche 'Levensbeschouwelijke en politieke organisaties, belangen- en ideële organisaties, hobbyclubs'. In 2022 lag het aantal opgerichte stichtingen in deze branche op 2.842. Terwijl het aantal opgerichte stichtingen in die branche sinds 2020 gedaald is, steeg het aantal opgerichte stichtingen in de branche 'Financiële holdings' in die periode van 1.985 in 2020 tot 2.251 in 2022. Andere branches waarin veel opgerichte stichtingen actief zijn, zijn 'Financiële bemiddeling, advisering e.d.' en 'Maatschappelijke dienstverlening'. In 2022 was 77% van de opgerichte stichtingen actief binnen deze branches. Bijlage 9 bevat enkele tabellen die voorgaande informatie weergeven.

Voor criminelen die geld willen witwassen, biedt de stichting als rechtsvorm enkele voordelen (CCV, 2021):
- een stichting kan tegen lage kosten en met weinig moeite worden opgericht;
- de oprichter van de stichting hoeft maar één keer naar de notaris, waarna bestuurders zonder tussenkomst van de notaris op afstand kunnen worden gewijzigd;
- er is meestal geen verplichte verantwoording over de financiële gang van zaken, waarmee een beperktere financiële transparantie bestaat;
- er is beperkt intern toezicht.

Er wordt bij malafide stichtingen vaak een katvanger als bestuurder aangesteld, in ruil voor een beloning of onder dwang (zie ook paragraaf 4.8) (CCV, 2021).

Bij een wisseling van bestuurders kan een vermogensoverdracht plaatsvinden met daarbij minder zekerheid over de betrokken natuurlijke personen. Dit risico bestaat met name bij stichtingen met vermogensbestanddelen (geld, onroerende zaken of voertuigen) en/of stichtingen met een onderliggende onderneming. Volgens het AMLC kan overdracht van vermogensbestanddelen (kort) na een bestuurswisseling duiden op misbruik van de rechtspersoon. Als een stichting eigenaar is van een bv, kan deze bij een bestuurswisseling in handen komen van bestuurders die niet bekend zijn bij de notaris (omdat bij bestuurswisselingen geen notaris betrokken hoeft te worden).[149]

[148] De stichting | Ondernemersplein (kvk.nl).

[149] Misbruik van rechtsvormen in Nederland - AMLC.

Niet alle stichtingen in Nederland zijn weinig transparant over de herkomst en bestemming van financiële middelen en/of besteden geen aandacht aan zelfregulering. Allereerst zijn er stichtingen met de status van Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI). Een stichting kan een ANBI-status krijgen als minimaal 90% van haar activiteiten het algemeen belang dient, indien er geen sprake is van een winstoogmerk en wanneer deze beschikt over een beperkt eigen vermogen. Een stichting met ANBI-status is verplicht om specifieke gegevens, waaronder een financiële verantwoording, openlijk op de eigen website te publiceren. De meeste maar niet alle ANBI's kennen een stichtingsvorm (CCV, 2021). Eind januari 2022 waren er in Nederland 45.047 organisaties als ANBI geregistreerd (Bekkers et al., 2022). Hoewel een stichting met ANBI-status in principe meer inzicht biedt in de financiën, neemt dat het risico op witwassen niet volledig weg.

Ten tweede zijn er stichtingen met een Erkenning van het CBF, een onafhankelijke stichting die toezicht houdt op de inzameling van geld voor goede doelen. Een CBF-erkenning geldt als keurmerk voor goede doelen in Nederland, die moeten voldoen aan enkele kwaliteitseisen en zich vrijwillig laten toetsen.[150] In 2023 waren er in totaal 641 goede doelen met een CBF-erkenning (Schulpen en Van der Plas, 2023). Box 4.1 geeft per werkgebied het aantal ANBI's dat eind 2020 actief was en het aantal daarvan dat destijds over een CBF-erkenning beschikte.

Ten derde bestaan er enkele gedragscodes en kwaliteitsstandaarden voor een deel van de stichtingen, die ook zorgen voor een zekere mate van transparantie. In de interviews en expertmeetings zijn de volgende gedragscodes en kwaliteitsstandaarden genoemd. De mogelijkheid bestaat dat er nog meer relevante gedragscodes en kwaliteitsstandaarden bestaan.

- voor goede doelen in ontwikkelingssamenwerking bestaan de gedragscode en ISO-9001 kwaliteitsstandaarden van Partos, de brancheverenigingvoor ontwikkelingssamenwerking;
- voor vermogensfondsen bestaan de Code Goed Bestuur en kwaliteitsstandaarden van Fondsen in Nederland (FIN), de brancheverenigingvan fondsen en *foundations*;
- voor kerken bestaan de gedragscode en kwaliteitsstandaarden van het Interkerkelijk Contact In Overheidszaken (CIO), een samenwerkingsverband en belangenbehartiger van 28 Christelijke kerken en twee Joodse gemeenschappen.

[150] CBF | Toezichthouder goede doelen.

Box 4.1 ANBI's en CBF-erkenningen

Het CBF heeft alle ANBI's naar werkgebied gecategoriseerd en geeft daarbij aan welk deel een CBF-erkenning heeft (zie tabel 4.23). Van het totaal aantal ANBI's eind 2020 hadden 625 een CBF-erkenning, waarvan de meeste actief waren binnen de werkgebieden 'internationale hulp en mensenrechten' en 'welzijn'.

Tabel 4.23 Aantal ANBI's en CBF-erkenningen naar werkgebied (in december 2020)[a]

Werkgebied	Aantal ANBI	Aantal CBF erkend
Levensbeschouwing	16.583	41
Welzijn	8.228	145
Internationale hulp en mensenrechten	5.927	224
Kunst en cultuur	5.187	20
Gezondheid	4.194	93
Dieren en planten	1.098	37
Natuur en milieu	818	58
Onderwijs en wetenschap	673	6
Hergebruik	493	1
Begraafplaatsen	53	0
Totaal	**43.254**	**625**

a Bekkers et al. (2022) verwijzen naar Microsoft Power BI, via de volgende link: Microsoft Power BI.

Naar verwachting is het risico op witwassen het kleinst bij ANBI-stichtingen met een CBF-erkenning die daarnaast ook nog voldoen aan één van de hierboven genoemde gedragscodes en kwaliteitsstandaarden. De mogelijkheid bestaat dat ook andere criteria van invloed zijn op het risico op witwassen via stichtingen, zoals het al dan niet te maken hebben met transacties van/naar het buitenland. In de interviews en expertmeetings zijn dergelijke aanvullende criteria echter niet genoemd. Indien een stichting geen ANBI-status of CBF-erkenning heeft en niet aan een vorm van zelfregulering doet, zouden Wwft-poortwachters bij zo'n stichting nader cliëntonderzoek kunnen verrichten om een goed beeld te verkrijgen van het daadwerkelijke risiconiveau ten aanzien van witwassen.

Stichting-administratiekantoor

Een specifieke stichtingsvorm is de stak. Een stak beheert de aandelen van een bv, waarbij deze het stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders en het recht op dividenduitkering splitst. De splitsing van de beide rechten gebeurt met behulp van certificaten van aandelen die recht geven op de winst van de bv, maar niet op het stemrecht (dat bij het bestuur van de stak ligt). De stak heeft geen winstdoel, maar beheert alleen de aandelen en stort de winstdelen door aan de certificaathouders. Een notaris moet voor de oprichting van een stak een akte opstellen, moet ten behoeve van het uitgeven van certificaten namens de bv een akte van certificering maken, en moet een akte opstellen waarin de voorwaarden staan die gelden voor certificaathouders. Bij de overdracht van certificaten is geen notaris nodig.

Voor het opstellen van de jaarrekening gelden dezelfde regels als bij een gewone stichting; de stak hoeft geen jaarrekening te deponeren.[151]

In 2022 waren er volgens Justis/TRACK circa 42.000 staks in Nederland (zie tabel 4.22). Het aantal opgerichte staks steeg de afgelopen jaren van 2.340 in 2020 tot 2.698 in 2022 (zie bijlage 9). In die periode nam het aandeel opgerichte staks (op het totaal aantal opgerichte stichtingen) toe van 24% in 2020 tot 30% in 2022. In de periode 2020-2022 waren vrijwel alle staks (96-98%) actief in de branches 'Financiële holdings' en 'Financiële bemiddeling, advisering e.d.'.

Criminelen die geld willen witwassen, kunnen misbruik maken van de stak als rechtsvorm. Zo kan een stak een administratieve schakel vormen in een complex netwerk om de UBO op afstand te zetten en/of te verhullen. Ook kan de stak onder bepaalde omstandigheden voordeel bieden door activa uit (malafide) bv's of nv's onder haar te isoleren en veilig te stellen (CCV, 2021). In de *Pandora Papers* trof *Follow the Money* meer dan 50 staks aan, waarbij het doel van de stak en de identiteit van de UBO('s) vaak niet goed konden worden vastgesteld (Eikelenboom et al., 2023).

Commanditaire vennootschap
In 2022 waren er in Nederland bijna 7.500 cv's (zie tabel 4.20). Een cv is een bedrijf van minimaal twee vennoten waarbij een onderscheid bestaat tussen beherende vennoten en stille ofwel commanditaire vennoten. Een beherend vennoot heeft de dagelijkse leiding in het bedrijf, een commanditaire vennoot is alleen financieel betrokken door geld beschikbaar te stellen en bemoeit zich niet actief met het bedrijf (in tegenstelling tot aandeelhouders bij een bv). Omdat de cv geen rechtspersoon is, zijn de beherende vennoten met hun eigen geld aansprakelijk voor mogelijke schulden van het bedrijf. Bij inschrijving in het Handelsregister van de KvK worden persoonsgegevens van de beherende vennoten vastgelegd, maar die van de commanditaire vennoten hoeven niet doorgegeven te worden.[152] Dit laatstgenoemde verhullende element maakt deze rechtsvorm interessant voor criminelen.

Casuïstiek
In 2022 heeft de rechtbank van Den Bosch een uitspraak gedaan over een zaak waarin fraude en witwassen via stichtingen plaatsvonden. Het OM verweet vier verdachten dat zij deelnamen aan een criminele organisatie die was ingericht om donateurs op te lichten. In totaal gaat het om een oplichtingsbedrag van ruim 35 miljoen euro, verkregen via donaties van vele duizenden donateurs aan verschillende stichtingen die zich zouden inzetten voor het welzijn van dieren en de medemens. Van dit bedrag werd circa 2 miljoen euro daadwerkelijk aan goede doelen besteed, de rest daarvan kwam terecht bij de hoofdverdachte, zijn familie en relaties. Door middel van valse facturen werd het gedoneerde geld witgewassen. Naast het oplichten van donateurs werd onterecht de ANBI-status gevoerd, werd een zogenaamd onafhankelijk keurmerk KGB in het leven geroepen, werden notulen vervalst en werden valse facturen opgemaakt. [153]

[151] Stichting administratiekantoor (STAK) | Ondernemersplein (kvk.nl).

[152] De commanditaire vennootschap (cv) | Ondernemersplein (kvk.nl).

[153] Celstraffen geëist voor omvangrijke fraude met goede doelenstichtingen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

Kwantitatieve data
Het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland bevat geen informatie over OT's en VT's met betrekking tot minder transparante rechtsvormen.

Tabel 4.24 maakt inzichtelijk dat er in de periode 2020-2022 (ten minste[154]) twee FIOD-witwasonderzoeken liepen die betrekking hadden op de dreiging 'witwassen via minder transparante rechtsvormen'.

Tabel 4.24 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. minder transparante rechtsvormen in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via minder transparante rechtsvormen	1	1	0

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

Justis/TRACK heeft op verzoek van het WODC data aangeleverd over enkele aspecten van (het totaal aan) rechtspersonen, stichtingen en staks in Nederland in de jaren 2020, 2021 en 2022 (zie bijlage 9). Het gaat (onder meer) om de volgende aspecten:
- het aantal oprichtingen van rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks per unieke bestuurder naar land van herkomst;
- het aantal rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks waarbij unieke bestuurders (naar land van herkomst) betrokken zijn;
- het aantal keer dat bij rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks een bestuurswisseling plaatsvond binnen een periode tot en met 30 dagen na de oprichting.

Uit een analyse van deze data door het WODC blijkt een aantal opvallende zaken die niet zozeer op witwassen of andersoortige criminele activiteiten hoeven te duiden maar die wel wijzen op ongebruikelijke activiteiten.

Oprichtingen per bestuurder
In de periode 2020-2022 hebben meerdere unieke bestuurders (natuurlijke personen dan wel rechtspersonen) meer dan 50 rechtspersonen en soms meer dan 100 rechtspersonen opgericht.
- *Natuurlijke personen*. Acht bestuurders, waarvan zeven in Nederland en één in China waren gevestigd, hebben in totaal 51-100 rechtspersonen opgericht en vier in Nederland gevestigde bestuurders hebben meer dan 100 rechtspersonen opgericht. Die vier bestuurders hebben in 2020 in totaal 396 rechtspersonen opgericht (gemiddeld 99 opgerichte rechtspersonen per bestuurder).
- *Rechtspersonen*. 21 in Nederland gevestigde bestuurders hebben in totaal 51-100 rechtspersonen opgericht en vier in Nederland gevestigde bestuurders hebben meer dan 100 rechtspersonen opgericht. Die vier bestuurders hebben in de periode 2020-2022 in totaal 555 rechtspersonen opgericht (gemiddeld 139 opgerichte rechtspersonen per bestuurder).

Wat betreft stichtingen blijkt uit de analyse van de Justis/TRACK-data dat er in de periode 2020-2022 twee in Nederland gevestigde bestuurders (rechtspersonen) waren die in totaal 51-100 stichtingen hebben opgericht en dat één in Nederland gevestigde bestuurder (rechtspersoon) meer dan 100 stichtingen heeft opgericht. In deze periode

[154] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

hebben geen bestuurders (natuurlijke personen dan wel rechtspersonen) meer dan 50 staks opgericht.

Betrokkenheid bestuurders bij rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks
Een groot aantal unieke bestuurders (natuurlijke personen dan wel rechtspersonen) was bij meer dan 50 of meer dan 100 rechtspersonen betrokken.

- *Natuurlijke personen*. 103 bestuurders – waarvan 91 in Nederland en de overige twaalf in Europese landen, de VS en China waren gevestigd – waren betrokken bij in totaal 51-100 rechtspersonen. Daarnaast waren 50 bestuurders, waarvan 47 in Nederland, twee in het VK en één in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) waren gevestigd, betrokken bij meer dan 100 rechtspersonen. De twee bestuurders uit het VK waren in 2020 betrokken bij in totaal 396 rechtspersonen (gemiddeld 198 rechtspersonen per bestuurder). De bestuurder uit de VAE was dat jaar betrokken bij 153 rechtspersonen.
- *Rechtspersonen*. 96 in Nederland gevestigde bestuurders waren betrokken bij in totaal 51-100 rechtspersonen en 88 in Nederland gevestigde bestuurders waren betrokken bij meer dan 100 rechtspersonen.

Wat betreft stichtingen waren enkele unieke bestuurders (natuurlijke personen dan wel rechtspersonen) bij meer dan 50 of meer dan 100 rechtspersonen betrokken.

- *Natuurlijke personen*. Vijf in Nederland gevestigde bestuurders waren betrokken bij in totaal 51-100 stichtingen en twee in het VK gevestigde bestuurders waren betrokken bij meer dan 100 stichtingen. De twee bestuurders uit het VK waren in 2020 betrokken bij in totaal 392 stichtingen (gemiddeld 196 stichtingen per bestuurder).
- *Rechtspersonen*. Negen in Nederland gevestigde bestuurders waren betrokken bij in totaal 51-100 stichtingen en zeven in Nederland gevestigde bestuurders waren betrokken bij meer dan 100 stichtingen.

In de jaren 2020-2022 waren geen unieke bestuurders (natuurlijke personen dan wel rechtspersonen) betrokken bij in totaal meer dan 50 staks.

Bestuurswisselingen bij rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks
In de jaren 2020-2022 vond een zeer groot aantal bestuurswisselingen binnen een periode tot en met 30 dagen na de oprichting van een rechtspersoon plaats. Wat betreft het totaal aan rechtspersonen kan hierover het volgende worden gemeld:

- *Natuurlijke personen*. 1.142 bestuurswisselingen die in verreweg de meeste gevallen (1.045) betrekking hadden op bestuurders die in Nederland waren gevestigd. De overige 97 bestuurders waren veelal in Europese landen gevestigd, waaronder België (19), Duitsland (17) en het VK (14).
- *Rechtspersonen*. 567 bestuurswisselingen die in alle gevallen betrekking hadden op in Nederland gevestigde bestuurders.

Wat betreft stichtingen blijkt uit de analyse van de Justis/TRACK-data dat er in de periode 2020-2022 119 bestuurswisselingen (natuurlijke personen) binnen een periode tot en met 30 dagen na de oprichting van de stichting waren. In verreweg de meeste gevallen (106) hadden deze betrekking op bestuurders die in Nederland waren gevestigd. De overige dertien bestuurders waren in de meeste gevallen in België en Duitsland gevestigd. Verder waren er in deze periode zeven bestuurswisselingen (rechtspersonen) binnen een periode tot en met 30 dagen na de oprichting van de stichting, die allen betrekking hadden op in Nederland gevestigde bestuurders.

In de jaren 2020-2022 vonden er bij staks 19 bestuurswisselingen (natuurlijke personen) binnen een periode tot en met 30 dagen na de oprichting van de stak plaats. Hiervan hadden er 16 betrekking op in Nederland gevestigde bestuurders. Verder waren er vier bestuurswisselingen (rechtspersonen) binnen een periode tot en met 30 dagen na de oprichting van de stak die allen betrekking hadden op in Nederland gevestigde bestuurders.

Conclusie
De analyses van de Justis/TRACK-data op basis van informatie uit het Handelsregister van de KvK wezen op diverse activiteiten van natuurlijke en rechtspersonen die als ongebruikelijk zijn aan te merken. Deze ongebruikelijkheden, bijvoorbeeld grote aantallen oprichtingen en bestuursfuncties en snelle bestuurswisselingen, kunnen gerelateerd zijn aan witwassen. Wanneer er een (andere) aanleiding is voor nader onderzoek, kan er repressief hieraan een vervolg worden gegeven, bijvoorbeeld in strafrechtelijk onderzoek. Preventief is de poortwachtersfunctie van de KvK echter slechts beperkt ingevuld.

4.13 Buitenlandse (*offshore*) structuren

'Witwassen via *offshore* vennootschappen' was in de vorige NRA één van de grootste witwasdreigingen. Ook in deze derde NRA staat deze dreiging in de lijst van grootste dreigingen, maar met een nadere specificatie: witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren.

Aard en mechanismen
Buitenlandse rechtsvormen en *offshore* structuren bieden criminelen die geld willen witwassen, verhullingsmogelijkheden die – vanwege het internationale element – een witwasconstructie (nog) complexer kunnen maken, waarmee de opsporing ervan door Nederlandse autoriteiten verder wordt bemoeilijkt. Het kan gaan om reguliere buitenlandse rechtsvormen die vergelijkbaar zijn met bijvoorbeeld Nederlandse bv's en stichtingen, maar ook om *offshore* structuren zoals de *offshore* vennootschap. Een *offshore* vennootschap is een naar buitenlands recht opgerichte, rechtspersoonlijkheid bezittende privaatrechtelijke kapitaalvennootschap die in het rechtsgebied van oprichting en/of statutaire vestiging geen economische bedrijvigheden mag ontplooien c.q. ontplooit en waarvan de werkelijke gerechtigde(n) in een ander land woont (wonen) dan waar de vennootschap gevestigd is (Van Koningsveld, 2015). Volgens Van Koningsveld (2015) bevat een *offshore* vennootschap elementen die de anonimiteit van de personen vergroten, zoals een minimum aan deponeringsverplichtingen in openbare registers. Andere *offshore* structuren die door criminelen gebruikt kunnen worden, zijn *offshore limiteds*, *partnerships* en *trusts*.

Het AMLC is in 2017 een project gestart om de witwasrisico's ten aanzien van *offshore* vennootschappen in kaart te brengen.[155] Hoewel het gebruik van *offshore* vennootschappen niet is verboden en het een legitieme bedrijfseconomische of juridische reden kan hebben, biedt het in Nederland aanhouden van vastgoed door *offshore* vennootschappen – als eigenaar of hypotheeknemer – kansen voor criminelen om illegaal verkregen geld te investeren. Het AMLC benoemt een groot aantal

[155] In dit project werd '*offshore* vennootschap' omschreven als 'een buitenlandse rechtspersoon opgericht en geregistreerd in een risicoland'. Het AMLC onderscheidde in dit project 42 risicolanden.

indicatoren die kunnen duiden op witwassen via *offshore* vennootschappen, waaronder de volgende (AMLC, 2022):

- de buitenlandse rechtspersoon is gevestigd in een risicoland;[156]
- er is geen sprake van een reële economische activiteit in het land van oprichting;
- de *offshore* vennootschap beschikt over vastgoed in Nederland maar voldoet niet aan de fiscale verplichtingen;
- de *offshore* vennootschap wordt vlak voor aankoop of financiering van het vastgoed opgericht;
- de *offshore* vennootschap is niet terug te vinden in open bronnen en de UBO van de *offshore* vennootschap is niet te achterhalen;
- er is sprake van complexe structuren waarvoor geen legitieme of economische reden is;
- het is onduidelijk wat de (legale) bron van herkomst is van het vermogen;
- de betaling van de koopsom loopt niet via een derdengeldenrekening van de notaris.

Casuïstiek

In 2022 deed de Rechtbank Zeeland West-Brabant (ECLI:NL:RBZWB:2022:329) een uitspraak over een witwaszaak waarbij *offshore* vennootschappen waren gebruikt.[157] De verdachten hadden een complexe constructie opgetuigd met vennootschappen in Nederland, België, Luxemburg en buitenlandse belastingparadijzen (Britse Maagdeneilanden en Samoa), waarvan de zeggenschapsstructuur niet transparant was en waarmee de identiteit van de UBO's werd verhuld. Met het geld dat door die constructie heen liep, is onder meer vastgoed in Nederland en België aangekocht. Het geld werd contant naar Luxemburg vervoerd en werd daar gestort bij een bank. In België liep bij de politie al een onderzoek inzake faillissementsfraude en btw-fraude voor dezelfde verdachten. De verdachten verklaarden dat de contante stortingen op de Luxemburgse bankrekening opbrengsten waren uit een Belgisch horecabedrijf, vee- en vleeshandel, een aandelenportefeuille en rente- en aflossingsbetalingen op verstrekte leningen, en daarnaast afkomstig waren uit Belgisch privévermogen. De rechter kon de verklaringen die werden gegeven, weerleggen op basis van het onderzoek dat was gedaan naar de geldstromen en de bedrijven van de verdachte. Uit de onderzoeken naar de geldleenovereenkomsten kwam naar voren dat zowel bij de herkomst van het geld (bij de verstrekkers) als bij de besteding van het geld (door de verkrijgers van het geld) de *paper trail* werd onderbroken, omdat er sprake was omvangrijke contante stortingen en opnamen. Waar die gelden vandaan kwamen of wat er na de opname mee is gebeurd, kon niet worden vastgesteld. Voor de overboeking van gelden werd veelvuldig gebruik gemaakt van de derdengeldenrekening van een afschermvennootschap van de trust in Luxemburg, waardoor de werkelijke herkomst van de gelden werd verhuld. Uiteindelijk zijn de verdachten veroordeeld voor onder meer gewoontewitwassen. De rechtspersonen zijn veroordeeld tot betaling van geldboetes en de hoofdverdachten zijn veroordeeld tot gevangenisstraffen.[158]

Kwantitatieve data

In het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland staat geen informatie over OT's en VT's die betrekking hebben op buitenlandse (*offshore*) structuren.

---

156 Risicolanden project offshore vennootschappen - AMLC.

157 De informatie over deze casus is te vinden op Buitenlandse belastingparadijzen en het verhullen van de UBO - AMLC.

158 Aanhoudingen in witwasonderzoek - FIOD.

De dreiging 'witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren' kwam in de periode 2020-2022 in (ten minste[159]) vier FIOD-witwasonderzoeken naar voren (tabel 4.25).

Tabel 4.25 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. buitenlandse (*offshore*) vennootschappen in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	1	1	2

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.14 Professionele dienstverleners

In de vorige NRA Witwassen vormde 'witwassen via de inzet van tussenpersonen' één van de grootste witwasdreigingen. Bij de beschrijving ervan lag de focus op de inzet van stromannen, katvangers of *money mules* door criminelen. In deze derde NRA is wat betreft tussenpersonen onderscheid gemaakt tussen enerzijds witwassen via professionele dienstverleners zoals notarissen of accountants en anderzijds witwassen via stromannen, katvangers of *money mules* (zie volgende paragraaf).

Aard en mechanismen
Om illegaal verkregen geld te integreren in het financiële stelsel en/of een schijn van legitimiteit aan zijn criminele activiteiten te geven kan een crimineel gebruikmaken van de diensten van professionele dienstverleners die bewust dan wel onbewust meewerken met de crimineel. Bij de aanschaf van vastgoed kan bijvoorbeeld een notaris, makelaar en/of taxateur worden ingezet en bij de oprichting van een rechtsvorm kan gebruikgemaakt worden van de diensten van een notaris. De diensten van een accountant, belastingadviseur, administratiekantoor, financieel adviseur of boekhouder kunnen gebruikt worden in het geval dat witwasactiviteiten betrekking hebben op een onderneming of handelstransacties. Verder kan een crimineel gebruikmaken van de derdengeldrekeningen[160] van een meewerkende notaris of advocaat. Professionele dienstverleners die bewust meewerken met een crimineel die geld wil witwassen, krijgen hiervoor naar verwachting een financiële vergoeding maar het valt niet uit te sluiten dat sommigen onder dwang meewerken. Ook komt het voor dat professionele dienstverleners onbewust meewerken aan witwassen, omdat ze tekortschieten in de uitvoering hun Wwft-verplichtingen waaronder klantcontroles en het melden van OT's.

De FATF omschrijft professionele dienstverleners[161] als personen die illegaal verkregen geld witwassen voor derden in ruil voor een financiële vergoeding, maar die niet betrokken zijn bij de criminaliteitsvorm waarmee het wit te wassen geld is verkregen (FATF, 2018). In een studie van Kramer et al. (2022) konden 117 van de 198

[159] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

[160] Derdengeldenrekeningen worden gebruikt om namens cliënten bedragen te incasseren of om tijdelijk de bedragen veilig te stellen. Doel is deze gelden gescheiden te houden van het kantoorvermogen van de notaris of advocaat ter bescherming van oneigenlijk gebruik of faillissement. De derdengeldenrekening mag door notarissen en advocaten alleen gebruikt worden voor geldstromen waar hij of zij direct bij betrokken is. Zij moeten dus werkzaamheden hebben verricht voor derden waaruit een betalingsverplichting volgt van de ene partij aan de andere partij.

[161] In deze studie wordt de term 'professionele witwassers' gehanteerd.

onderzochte professionele dienstverleners[162] gelinkt worden aan uitgebreide witwasnetwerken die actief zijn in de vastgoedsector of zich bezighouden met ondergronds bankieren (Kramer et al., 2022). Uit een onderzoek van Soudijn (2014) kwam naar voren dat de onderzochte professionele dienstverleners[163] vaak betrokken waren bij zaken gerelateerd aan een grootschalige import van cocaïne.

Casuïstiek
In 2021 heeft de Rechtbank Overijssel een uitspraak gedaan in een witwaszaak waarbij gebruikgemaakt is van de diensten van een professionele dienstverlener (ECLI:NL:RBOVE:2021:291). In deze zaak had de verdachte, een vermogensbeheerder, directeur en UBO van een rechtspersoon, zichzelf verrijkt door geld van zijn cliënten te verduisteren en door valsheid in geschriften te plegen. Ook heeft de verdachte in zijn hoedanigheid als vermogensbeheerder geld witgewassen voor cliënten die vermoedelijk in het criminele milieu actief zijn. Daarnaast heeft de verdachte geld witgewassen door het vermogen van cliënten onder te brengen in onder andere Zwitserland en Panama. Verder had de verdachte voor sommige cliënten contant geld meegenomen vanuit Zwitserland zodat er geen verbanden ontstonden tussen de cliënten en het vermogen in het buitenland. De rechtbank veroordeelde de verdachte wegens het structurele karakter van het witwassen tot gewoontewitwassen en witwassen in de uitoefening van zijn beroep als vermogensbeheerder.[164]

Kwantitatieve data
Van de zes professionele dienstverleners die opgenomen zijn in het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland, hebben accountants in de afgelopen jaren de meeste OT's gemeld, gevolgd door notarissen (tabel 4.26). Ook het aantal VT's is bij deze Wwft-poortwachters het grootst. Makelaars, taxateurs en advocaten hebben in de periode 2020-2022 relatief weinig OT's gemeld.

[162] In deze studie wordt de term 'financiële facilitators' gehanteerd.

[163] In deze studie wordt de term 'professionele witwassers' gehanteerd.

[164] De hier weergegeven casus is ook gepubliceerd op de website van het AMLC.

Tabel 4.26 OT's en VT's m.b.t. professionele dienstverleners in 2020-2022[a]

	2020	2021	2022
Accountant			
OT's	2.466	2.741	2.233
VT's	573	1.107	461
Advocaat			
OT's	21	13	15
VT's	6	9	4
Belastingadviseur			
OT's	383	323	433
VT's	96	125	60
Notaris			
OT's	1.060	1.100	1.213
VT's	538	351	387
Makelaars in onroerend goed			
OT's	98	91	99
VT's	40	36	26
Taxateurs			
OT's	3	9	1
VT's	2	0	0

a Als datum voor een VT geldt de datum van verdachtverklaring door de FIU-Nederland en niet de datum dat de transactie als OT is aangemeld. Hierdoor kan het aantal VT's in een bepaald jaar niet worden vergeleken met het aantal OT's in datzelfde jaar.

In de periode 2020-2022 hadden (ten minste[165]) 11 FIOD-witwasonderzoeken betrekking op de dreiging 'witwassen via professionele dienstverleners' (tabel 4.27).

Tabel 4.27 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. professionele dienstverleners in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via professionele dienstverleners	8	1	2

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.15 Stromannen, katvangers en *money mules*

Aard en mechanismen

Een verhullingsmethode die vaak door criminelen wordt ingezet in combinatie met andere witwasmethoden (waaronder veel andere in dit hoofdstuk beschreven witwasdreigingen), betreft de inzet van stromannen, katvangers of *money mules*. Voor hun medewerking krijgen deze tussenpersonen veelal een beloning maar het komt ook

165 Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

voor dat zij onder dwang meewerken met de crimineel. Voorbeelden van deze witwasdreiging zijn stromannen die in opdracht van een crimineel geld witwassen via kleine ondernemingen door de bedrijfsomzet te fingeren, katvangers die grootwaardeproducten met contant geld aanschaffen en geldkoeriers of *money mules* die contant crimineel geld of grootwaardeproducten fysiek verplaatsen naar het buitenland.

Bij malafide stichtingen komt het vaak voor dat een katvanger als bestuurder wordt aangesteld, in ruil voor een beloning of onder dwang. Hiervoor zoekt de crimineel met name sociaal, mentaal en/of financieel kwetsbare individuen die geronseld worden via onder meer het netwerk van criminelen, vacaturewebsites, (daklozen)opvang en mensenhandelaren (CCV, 2021).

Casuïstiek
Begin 2020 heeft het OM een gevangenisstraf van 4,5 jaar geëist tegen een man die wordt verdacht van witwassen en deelname aan een criminele organisatie. Volgens het OM heeft de man meer dan 4,2 miljoen euro witgewassen via de bankrekeningen van een drietal bv's. Door de inzet van twee katvangers die op papier de bestuurders van de bv's leken, probeerde de verdachte buiten schot te blijven. De katvangers waren mannen met schulden die geen kennis van zaken hadden met betrekking tot ondernemen. Hoewel de bedrijven volgens het OM vermoedelijk geen legale bedrijfsactiviteiten hadden, werden er in circa twee jaar tijd miljoenen euro's op de bankrekeningen van de bv's gestort en overgemaakt naar rekeningen in Oost-Europa en Zuid-Amerika. Omdat grote geldbedragen naar bijvoorbeeld Colombia werden overgemaakt, vermoedde het OM dat deze betalingen met drugs te maken hebben.[166]

Kwantitatieve data
In het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland staat geen informatie over OT's en VT's die betrekking hebben op stromannen, katvangers of *money mules*.

De dreiging 'witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*' kwam in de periode 2020-2022 in (ten minste[167]) 11 FIOD-witwasonderzoeken naar voren (tabel 4.28).

Tabel 4.28 FIOD-witwasonderzoeken m.b.t. stromannen, katvangers of money mules in 2020-2022

Dreiging	2020	2021	2022
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	4	5	2

Bron: data voor deze NRA aangeleverd door het AMLC op 4 oktober 2023.

4.16 Potentiële impact van grootste witwasdreigingen

In de tweede expertmeeting hebben de deelnemers aan de hand van een MCA een kwantitatieve inschatting gemaakt van de potentiële impact van de hiervoor beschreven 18 grootste witwasdreigingen (zie paragraaf 2.3 voor meer informatie over de wijze waarop de potentiële impact is bepaald). De inschattingen werden gemaakt

166 Katvangers inzetten om 4,2 miljoen euro te verhullen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

167 Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere toelichting.

op een schaal van 0 tot en met 100 waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de potentiële impact van de dreiging ten opzichte van de andere dreigingen. De scores hebben dus vooral een relatieve waarde (tussen de dreigingen onderling) dan een absolute waarde. Immers, de NRA beoogt een ordening in de grootste dreigingen aan te brengen. Tabel 4.29 geeft de MCA-resultaten weer. De meer precieze scores (met de criteriagewichten en de criteriascores) zijn geplaatst in bijlage 6.

Tabel 4.29 Potentiële impact 18 grootste witwasdreigingen (n=9)

Dreiging	Potentiële impact *(op een schaal van 0-100)*
Score-categorie '60 of meer'	
Witwassen via professionele dienstverleners	67
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	60
Score-categorie '55 tot en met 59'	
Witwassen via particulier vastgoed	58
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	58
Witwassen via commercieel vastgoed	58
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	58
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	57
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	57
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	57
Witwassen via *Payment Service Providers*	56
Score-categorie '50 tot en met 54'	
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	54
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	53
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	52
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	51
Witwassen via buitenlandse bankrekening	51
Score-categorie 'Minder dan 50'	
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	49
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	48

De ingeschatte potentiële impact verschilt niet in sterke mate tussen de 18 grootste witwasdreigingen. De hoogste score is 67 en de laagste score is 48. Om deze reden worden de resultaten voor de potentiële impactschatting gecategoriseerd weergegeven. De dreiging 'witwassen via professionele dienstverleners' kreeg van de 18 grootste witwasdreigingen verreweg de hoogste score, namelijk een score van 67. In de expertmeeting werd aangegeven dat deze hoge score bij de dreiging het gevolg is van de nauwe samenhang met andere witwasdreigingen en van de spilfunctie die professionele dienstverleners kunnen innemen. De experts gaven voor deze dreiging op vijf van de zes criteria die zijn gebruikt bij de bepaling van de potentiële impact, de

hoogste of de op een na hoogste score.[168] De twee dreigingen met de laagst toegekende score (in beide gevallen iets lager dan 50) zijn 'witwassen via vergunde geldtransactiekantoren' en 'witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening'.

4.17 Tot slot

De NRA legt de focus op 18 witwasdreigingen die – volgens witwasexperts – de grootste potentiële impact hebben. Omdat de dreigingen qua potentiële impact niet veel uiteenlopen, worden deze dreigingen in tabel 4.29 gecategoriseerd weergegeven. De witwasdreigingen betreffen plaatsings-, verhullings-, legitimerings- of integratiemethoden die – in verschillende combinaties van twee of meerdere dreigingen – een witwasconstructie kunnen vormen. Zo'n constructie kan vrij eenvoudig van aard zijn, maar kan ook een zeer complex karakter hebben.

De omvang van de potentiële impact van de dreigingen is bepaald door de uitvoering van een MCA. Experts kwamen aan de hand van de criteria 'verslechtering vertrouwen financiële stelsel', 'ondermijning gezag en rechtsorde', 'aantasting reguliere economie', 'inbreuk imago Nederland in buitenland', 'ontregeling maatschappelijke orde' en 'vermindering subjectieve/objectieve veiligheid' tot een oordeel over de potentiële impact van de dreigingen. De dreiging 'witwassen via professionele dienstverleners' kreeg van de 18 grootste witwasdreigingen verreweg de hoogste score. De twee dreigingen met de laagst toegekende score zijn 'witwassen via vergunde geldtransactiekantoren' en 'witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening'. De potentiële impact van veruit de meeste van de 18 dreigingen verschilt niet in sterke mate van elkaar.

[168] Het betreft 'Aantasting reguliere economie', 'Ontregeling maatschappelijke orde', 'Ondermijning gezag en rechtsorde', 'Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid' en 'Inbreuk imago van Nederland in buitenland'. Zie bijlage 6, tabel B6.4 voor de precieze scores.

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de wijze waarop de preventie en bestrijding van witwassen in Nederland is georganiseerd, waarna wordt ingegaan op het beschikbare beleidsinstrumentarium om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. In deze NRA ligt de focus op het beleidsinstrumentarium dat tot en met juni 2023 bestond. De daaropvolgende paragraaf geeft een toelichting op de door experts ingeschatte weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf over toekomstig beleid gericht op de preventie en bestrijding van witwassen.

5.1 Organisatie van witwaspreventie en -bestrijding

Het ministerie van Financiën en het ministerie van JenV dragen de verantwoordelijkheid voor de preventie en repressie van witwassen en de aansturing daarvan. Bij het voorkomen en bestrijden van witwassen spelen vele publieke en private partijen een rol. In onderstaande subparagrafen wordt nader ingegaan op de wijze waarop de preventie en bestrijding van witwassen in Nederland is georganiseerd en welke publieke en private partijen daarbij betrokken zijn.

Witwaspreventie
Op grond van de Wwft (zie paragraaf 5.4 voor meer info) heeft een groot aantal financiële en niet-financiële instellingen en beroepsgroepen een meldplicht: zij moeten OT's melden aan de FIU-Nederland en zijn verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten. Zoals in hoofdstuk 3 al werd vermeld, zijn er momenteel 29 verschillende soorten meldingsplichtige instellingen die de rol van Wwft-poortwachter innemen. De FIU-Nederland (2023) analyseert de OT's, kan deze verdacht verklaren en stelt deze daarna beschikbaar aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten (zie hoofdstuk 3 voor meer informatie).

Bij de witwaspreventie spelen de branche-/koepelorganisaties van Wwft-poortwachters ook een rol. Gedacht kan worden aan de NVB, Holland Quaestor (trustkantoren), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren (NVGTK) en de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen (NVM). Deze organisaties informeren hun leden over bijvoorbeeld de wijze van naleving van de Wwft en/of casuïstiek van witwasmethoden waarmee hun leden te maken kunnen krijgen, en kweken awareness voor specifieke risico's.

In het kader van de Wwft zijn er zes toezichthouders die het meldgedrag van de Wwft-poortwachters beoordelen en controleren of het cliëntonderzoek in lijn met de wet is:[169]

- de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op instellingen voor collectieve belegging en effecten, bemiddelaars in levensverzekeringen, beleggingsinstellingen en beleggingsondernemingen;
- het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op juridische dienstverleners, notarissen, accountants en belastingadviseurs;

[169] Toezichthouders - FIU-Nederland.

- het Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) houdt toezicht op kopers of verkopers van kunstvoorwerpen, bemiddelaars bij koop/verkoop in zaken van grote waarde, domicilieverleners, pandhuizen, taxateurs en makelaars;
- de deken van de orde van advocaten in de verschillende arrondissementen houdt toezicht op advocaten die diensten verlenen die onder de Wwft vallen, waaronder advisering over het aan- en verkopen van ondernemingen, het oprichten en beheren van vennootschappen en rechtspersonen en het beheren van geld;
- DNB houdt toezicht op banken, financiële instellingen die bancaire activiteiten verrichten, betaaldienstverleners, beroeps- of bedrijfsmatige aanbieders van diensten voor het wisselen tussen crypto's en regulier geld, beroeps- of bedrijfsmatige aanbieders van bewaarportemonnees, verhuurders van safes, wisselinstellingen, elektronischgeldinstellingen, betaaldienstagenten, levensverzekeraars en trustkantoren;
- de Kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op speelcasino's en aanbieders van kansspelen op afstand.

Witwasbestrijding
Bij de strafrechtelijke opsporing van witwassen spelen met name het OM, de financieel-economische recherche van de regionale politie-eenheden, de FIOD en de Dienst Landelijke Recherche een centrale rol. Personen die worden verdacht van witwassen, kunnen door het OM worden vervolgd om daarna eventueel te worden berecht. Het OM en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) spelen een rol bij het ontnemen van crimineel vermogen. Ook de KMar en de Douane Nederland hebben een belangrijke taak bij de bestrijding van witwassen. Zo werkt de KMar op Schiphol nauw samen met de FIOD; bij verdenkingen van witwassen draagt de KMar de zaak over aan de FIOD. De Douane Nederland levert informatie aan de FIU-Nederland over grensvervoer van grote aantallen liquide middelen en waardevolle goederen met een waarde van € 10.000 of meer, zoals contant geld, horloges, antiek en sieraden, of ongebruikelijke zendingen van liquide middelen zoals goud en cheques.

5.2 Beschikbaar beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Zoals ook al in de vorige NRA Witwassen naar voren kwam, kan het begrip 'beleidsinstrument' breder worden opgevat dan alleen wet- en regelgeving. Ook samenwerkingsverbanden tussen publieke en/of private organisaties, richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, worden in deze NRA gezien als beleidsinstrumenten.

Aan het begin van de derde expertmeeting is een voorlopige lijst van beschikbare beleidsinstrumenten in gezamenlijkheid besproken. Deze bespreking heeft het volgende overzicht van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen opgeleverd (zie tabel 5.1). Een korte toelichting op ieder beleidsinstrument volgt in de daaropvolgende paragrafen. Aangezien de derde expertmeeting in juni 2023 plaatsvond, heeft onderstaande tabel alleen betrekking op de instrumenten die op dat moment geïmplementeerd waren.

Tabel 5.1 Beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
• FATF-aanbevelingen • EU anti-witwasrichtlijnen • Europese verordening Aangifte liquide middelen • *Wire Transfer Regulation 2*	• Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme • Wet op het financieel toezicht • Wetboek van Strafrecht • Wetboek van Strafvordering • Sanctiewet 1977 • Wet toezicht trustkantoren 2018 • Algemene Douanewet • Wet controle op rechtspersonen • Handelsregisterwet 2007 (inclusief UBO-registers) • Fiscale wetgeving • Wet op de economische delicten • Wet Bibob	• Nationale samenwerkings-verbanden • Internationale samenwerkingsverbanden • Sectorale regelgeving en voorwaarden • Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

5.3 Internationale wet- en regelgeving

FATF-aanbevelingen
Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen en maatregelen ter verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. De FATF ziet toe op de juiste werking en de effectiviteit van de uitvoering van die regels en voert in dit kader periodiek een landenevaluatie uit om na te gaan in hoeverre een land tegemoetkomt aan de aanbevelingen. De FATF (2022) heeft een landenevaluatie van het Nederlandse witwasbeleid uitgevoerd.[170]

EU anti-witwasrichtlijnen
Het grootste deel van de FATF-aanbevelingen is voor de EU-lidstaten omgezet naar diverse opeenvolgende Europese anti-witwasrichtlijnen waarmee op Europees niveau regels zijn vastgesteld ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme. Momenteel is de vijfde EU-anti-witwasrichtlijn van toepassing en is de zesde anti-witwasrichtlijn in ontwikkeling. In Nederland zijn deze regels ter voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme opgenomen in de Wwft (zie paragraaf 5.4).

Europese verordening liquidemiddelencontrole
Sinds juni 2007 gelden regels over het verkeer van liquide middelen in en uit het grondgebied van de EU, die integraal deel uitmaken van het EU-kader ter preventie en

[170] The Netherlands' measures to combat money laundering and terrorist financing (fatf-gafi.org).

bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De wetgeving verplicht alle burgers die de EU binnenkomen of verlaten en liquide middelen ter waarde van € 10.000 of meer bij zich dragen, die liquide middelen aan te geven bij de douane-autoriteiten. Eind 2018 is een herziene nieuwe verordening met geactualiseerde regels vastgesteld die in juni 2021 in werking is getreden.[171] Sindsdien vallen niet alleen bankbiljetten maar ook liquide activa zoals cheques, reischeques, prepaidkaarten en goud onder de definitie 'liquide middelen'. Ook is de verordening sindsdien van toepassing op liquide middelen die worden vervoerd in post-, vracht- of koerierzendingen.

Wire Transfer Regulation 2
De *Wire Transfer Regulation 2* (WTR2) verplicht sinds juni 2017 betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners om naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen. Zo moeten betaaldienstverleners de naam en het betaalrekeningnummer van de begunstigde bij geldovermakingen voegen. Ook zijn – ten opzichte van de eerdere WTR1 – de verplichtingen aangescherpt voor betaalproducten die anoniem te gebruiken of niet persoonsgebonden zijn.

5.4 Nationale wet- en regelgeving

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
De Wwft beoogt het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen door een aantal verplichtingen op te leggen aan een groot aantal financiële en niet-financiële instellingen en beroepsgroepen (zie ook paragraaf 5.1). Deze partijen zijn verplicht cliëntonderzoek te verrichten, waaronder onder meer het identificeren van de cliënt en het verifiëren van diens identiteit, het identificeren van de UBO en het nemen van maatregelen om diens identiteit te verifiëren. Ook zijn deze partijen verplicht OT's te melden bij de FIU-Nederland aan de hand van objectieve en subjectieve indicatoren. Een voorbeeld van een objectieve indicator is 'contante wisseltransacties met een waarde van € 10.000 of meer' en een voorbeeld van een subjectieve indicator is 'transacties waarbij een aanleiding bestaat bij een instelling om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme'. De Wwft schrijft een risicogebaseerde aanpak voor: instellingen moeten zelf het risico inschatten dat een cliënt geld witwast en moeten de striktheid van de eigen maatregelen daarop afstemmen. Die maatregelen kunnen variëren van een vereenvoudigd cliëntonderzoek tot het niet aangaan of verbreken van een zakelijke relatie.

Een relevante wijziging ten aanzien van de Wwft sinds de vorige NRA Witwassen is dat sinds mei 2020 ook bedrijven die diensten aanbieden voor het wisselen tussen crypto's en regulier geld evenals bedrijven die cryptobewaarportemonnees aanbieden, op grond van de Wwft onder het toezicht van DNB vallen. Volgens DNB is het toezicht op de cryptomarkt op dit moment nog minder goed geregeld dan het toezicht op andere financiële markten. Zij houdt op dit moment alleen toezicht op basis van de Wwft en de Sanctiewet 1977 (zie verderop in deze paragraaf), waarbij alleen de genoemde cryptodienstverleners zich bij DNB moeten registreren.[172]

[171] Controle op liquide middelen die EU binnenkomen of verlaten: Raad neemt verordening aan - Consilium (europa.eu).

[172] Wat u moet weten over crypto's (dnb.nl).

Wet op het financieel toezicht
Sinds 1 januari 2007 regelt de Wft het toezicht op de financiële sector in Nederland. Financieel toezicht beoogt de stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen, ervoor te zorgen dat de financiële markten efficiënt werken en consumenten te beschermen tegen een faillissement of ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen. De Wft bepaalt onder andere dat instellingen moeten zorgen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering en zorgt voor een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers van financiële ondernemingen. DNB en de AFM zijn de toezichthouders in het kader van de Wft:

- DNB heeft tot taak het 'prudentieel toezicht' op financiële ondernemingen uit te oefenen en beslissingen te nemen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten. Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector.
- De AFM heeft tot taak het 'gedragstoezicht' op financiële markten uit te oefenen en beslissingen te nemen over de toelating van financiële ondernemingen tot die markten. Gedragstoezicht richt zich op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering
Sinds 6 december 2001 is witwassen een zelfstandig strafbaar delict waarbij veroordeling voor een gronddelict, zoals drugshandel, niet nodig is. Het WvSr bepaalt wat de strafbare feiten zijn en welke straffen ervoor kunnen worden uitgesproken en het Wetboek van Strafvordering (WvSv) bepaalt hoe strafbare feiten vervolgd worden. In hoofdstuk 1 is al een beschrijving gegeven van de verschillende vormen van witwassen die zijn opgenomen in het WvSr. In 2021 is de strafvorderingsrichtlijn voor witwassen geactualiseerd, die ertoe strekt om binnen het OM tot meer uniforme strafeisen voor witwassen te komen.[173]

Sanctiewet 1977
Sanctiemaatregelen zijn een instrument van internationaal veiligheidsbeleid die worden opgelegd als reactie op schendingen van het internationale recht of van mensenrechten, in een poging een kentering in het gedrag van de betrokken actoren teweeg te brengen. Sancties kennen verschillende vormen, bijvoorbeeld import- en/of exportembargo's, inreis- en visumbeperkingen, en financiële sancties. Bij de preventie en bestrijding van witwassen zijn met name financiële sancties relevant. In de verordeningen van de EU en nationale sanctieregelingen zijn verschillende financiële sancties te onderscheiden:

- een gebod tot het bevriezen van tegoeden en activa van aangewezen personen of organisaties;
- een verbod om al dan niet rechtstreeks middelen ter beschikking te stellen aan deze personen of organisaties;
- een verbod of restricties op het verlenen van financiële diensten ten aanzien van personen, entiteiten of goederen (DNB, 2020).

De Sanctiewet 1977 is een kaderwet die de grondslag vormt voor de uitwerking van (inter)nationale regels ter uitvoering van de internationale sanctiemaatregelen. De AFM en DNB zijn belast met het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 met betrekking tot het financieel verkeer. Op grond van de Regeling toezicht Sanctiewet

[173] Richtlijn voor strafvordering Witwassen 2021R004 | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl).

1977 moeten financiële ondernemingen maatregelen treffen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle om zo de bepalingen van de sanctieregelgeving na te leven. Ook zijn financiële ondernemingen zelf verantwoordelijk voor een correcte naleving van de sanctieregelingen door te controleren of relaties van een instelling voorkomen op één of meerdere sanctielijsten.

Wet toezicht trustkantoren 2018
Op 1 januari 2019 trad de Wtt 2018 in werking, die primair is gericht op de bevordering van de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel. De wet stelt eisen aan de bedrijfsvoering en organisatie van trustkantoren en aan het cliëntenonderzoek dat trustkantoren verrichten, en zorgt voor een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers van trustkantoren. De trustkantoren die voldoen aan de genoemde eisen, krijgen van DNB een vergunning. Zonder vergunning is het verboden in of naar Nederland trustdiensten te verrichten.

Op 1 juli 2023 trad een Wijzigingswet met betrekking tot de Wtt 2018 in werking. Sindsdien mag een trustkantoor met zetel in Nederland geen trustdiensten meer verlenen aan cliënten die gevestigd of woonachtig zijn in derde landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als landen met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. Ook is sindsdien trustdienstverlening aan cliënten die gevestigd of woonachtig zijn in landen die door de Raad van de EU zijn aangewezen als jurisdicties die niet coöperatief zijn op belastinggebied, niet meer toegestaan. Tot slot heeft de wijziging van de Wtt 2018 ervoor gezorgd dat het voor trustkantoren verboden is om doorstroomvennootschappen aan hun cliënten aan te bieden.

Algemene Douanewet
In de Algemene Douanewet staan regels ten behoeve van een goede werking van door Nederland gesloten internationale overeenkomsten inzake de Douane. De wet bevat onder meer regelgeving die betrekking heeft op controlebepalingen en strafrechtelijke bepalingen. In 2021 is de Algemene Douanewet gewijzigd 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 werd het voor de Douane mogelijk om in het derde landenverkeer niet alleen op liquide middelen maar ook op andere waardevolle goederen, zoals sieraden, dure horloges, edelstenen en antiek, en op documenten die duiden op vermogensbestanddelen, te controleren.

Wet controle op rechtspersonen
De Wet controle op rechtspersonen heeft als doel misbruik door rechtspersonen te voorkomen en bestrijden. Met de wet heeft Nederland een systeem van doorlopende controle van rechtspersonen: een zogenoemde integriteitstoets van de rechtspersoon, de bestuurders en andere bij de rechtspersoon betrokken personen en bedrijven die kan uitmonden in een risicomelding. De wet draagt bij aan een structurele aanpak van financieel-economische criminaliteit. Door rechtspersonen doorlopend te controleren op mogelijk misbruik worden toezichthoudende instanties, opsporingsinstanties en/of andere handhavende instanties in de gelegenheid gesteld adequater op te treden Justis (2017). Ook kunnen die partijen een ‘netwerktekening’ die de onderlinge relevante relaties tussen de bevraagde rechtspersoon en andere (natuurlijke en rechts)personen en/of bedrijven alsmede de relevante faillissementen en ontbindingen in kaart brengt, aanvragen. Het toezicht wordt uitgevoerd door Justis/TRACK.

Handelsregisterwet 2007
Op 1 januari 2008 trad de Handelsregisterwet 2007 in werking die bepalingen bevat omtrent de verplichte inschrijving in het Handelsregister bij de KvK. Deze verplichting geldt niet alleen voor ondernemingen maar ook voor alle Nederlandse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen alsmede hun vestigingen. De KvK beheert ook twee UBO-registers waarin staat wie de eigenaar is van een organisatie of wie zeggenschap of een belang daarin heeft: het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten dat is gericht op ondernemingen, stichtingen en verenigingen en het UBO-register voor *trusts* en soortgelijke juridische constructies. Ten tijde van het schrijven van deze NRA waren UBO-gegevens in de beide registers (sinds 22 november 2022) niet meer openbaar toegankelijk als gevolg van een uitspraak van het Europese Hof in Luxemburg over de UBO-registers.[174] Inmiddels ligt er een wetsvoorstel voor om de toegang tot de UBO-registers te beperken tot instanties met een wettelijke taak bij het voorkomen en tegengaan van fraude, witwassen en terrorismefinanciering en daarnaast personen en instanties met een legitiem belang, zoals pers en ngo's.[175] Dit neemt niet weg dat organisaties verplicht blijven om UBO's in te schrijven. Opsporingsdiensten behouden dus toegang tot de beide registers.

Fiscale wetgeving
Fiscale wetgeving kan een bijdrage leveren aan de preventie en repressie van witwassen. Op basis van fiscale wetgeving controleert de Belastingdienst stichtingen met een ANBI-status, waarmee wordt beoogd het risico dat dergelijke stichtingen gebruikt worden voor witwassen, te verkleinen. Ook controleert de Belastingdienst op basis van deze wetgeving op onverklaarbaar vermogen en kan fiscale fraude, een gronddelict van witwassen, door middel van fiscale wetgeving worden tegengegaan.

Wet op de economische delicten
De Wet op de economische delicten is een kaderwet waarin alle economische delicten staan beschreven. Bepaalde overtredingen van de Wwft, Wft, Wtt 2018 en de Handelsregisterwet 2007 zijn aangemerkt als een economisch delict.

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is een bestuursrechtelijk instrument dat van toepassing is op bepaalde vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Bestuursorganen kunnen op grond van de Wet Bibob een vergunning weigeren of intrekken als er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om crimineel geld te benutten. De Wet Bibob beoogt te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en beschermt de concurrentiepositie van bonafide ondernemers.

5.5 Overige beleidsinstrumenten

Nationale samenwerkingsverbanden
Er bestaan in Nederland diverse samenwerkingsverbanden op het terrein van de preventie en bestrijding van witwassen, zowel tussen publieke dan wel private partijen onderling maar ook tussen publieke en private partijen.

[174] Registratie in UBO-registers | Financiële sector | Rijksoverheid.nl.
[175] Wetsvoorstel om toegang tot UBO-registers te beperken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

Financieel Expertise Centrum
Het FEC is een samenwerkingsverband waarbinnen de AFM, DNB, het OM, de Nationale Politie, de FIU-Nederland, de FIOD en de Belastingdienst met elkaar samenwerken. Doel van het FEC is het versterken van de integriteit van de financiële sector door het uitwisselen van informatie en het delen van inzichten, kennis en vaardigheden. In het FEC bestaat ook een publiek-private samenwerking (FEC PPS) met de NVB en de vier grootbanken als vaste samenwerkingspartners, waarbij informatie-uitwisseling plaatsvindt in taskforces: de Serious Crime Taskforce en de Taskforce Terrorismefinanciering.

Anti Money Laundering Centre
Het AMLC is een kennis- en expertisecentrum waar publieke en private partijen nationaal en internationaal samenwerken om witwassen te bestrijden. De publieke partners zijn onder andere de Nationale Politie, het OM, de FIU-Nederland, de Wwft-toezichthouders, de FIOD en overige bijzondere opsporingsdiensten. De private samenwerkingspartners zijn onder meer banken, accountantskantoren, notarissen en trustkantoren. Samenwerking vindt plaats op drie niveaus: de uitvoering van concrete projecten, het delen en verkrijgen van kennis en expertise, en het verzamelen en analyseren van data.

Regionale Informatie- en Expertise Centra
Er bestaan in ons land tien RIEC's, die zijn opgericht met het oog op de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Deze organisaties verbinden de informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties, zoals gemeenten, provincies, het OM, de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Belastingdienst/Toeslagen, de Douane Nederland, de FIOD, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de KMar en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) heeft een ondersteunende en faciliterende rol.

infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
iCOV is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, de Douane Nederland, de Nationale Politie, het OM, de FIOD, de Rijksrecherche, de FIU-Nederland, DNB, CJIB, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de bijzondere opsporingsinstanties van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Recentelijk is hieraan de KMar toegevoegd en is de toetreding van de AFM aangekondigd. iCOV (2022) levert data-intelligence producten aan de deelnemende organisaties en ontwikkelt risico-indicatoren en patronen met als doel witwassen en fraudeconstructies bloot te leggen.

Integrale Afpakteams
In de Integrale Afpakteams kan de Nationale Politie samenwerking zoeken met partijen als het OM, de FIOD, de Belastingdienst en gemeenten. De Integrale Afpakteams proberen door bundeling van de gezamenlijke kennis geld en vermogen met een criminele oorsprong af te pakken via de strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke weg.

Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties
De Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties komt tweemaal per jaar bijeen. Branche-/koepelorganisaties van meldingsplichtige instellingen, Wwft-toezichthouders, het OM en de FIU-Nederland voeren met vertegenwoordigers van het

ministerie van Financiën en het ministerie van JenV overleg onder meer over ontwikkelingen in het nationaal beleid ter preventie en repressie van witwassen en terrorismefinanciering, de inrichting en uitvoering van de meldplicht en de vaststelling van de indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie dient te worden aangemerkt als een OT.

Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit
De Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC) opereert sinds juli 2022 als opvolger van het Multidisciplinair Interventieteam (MIT). De NSOC is een samenwerkingsverband van de National Politie, het OM, de FIOD, de Douane Nederland, de Belastingdienst, de KMar en andere operationele onderdelen van het ministerie van Defensie. De NSOC heeft tot doel criminele netwerken duurzaam te verstoren en Nederland weerbaarder en minder aantrekkelijk te maken voor de internationale criminaliteit. De NSOC ontwikkelt, onder meer in de NSOC-Labs, methoden om financiële verwevenheden van de onder- en bovenwereld in beeld te brengen en te ontvlechten. De werkzaamheden van de NSOC concentreren zich in 2023 op TBML, financiële dienstverleners, logistieke dienstverleners en corruptie en geweld.[176]

Transactie Monitoring Nederland
In juli 2020 is Transactie Monitoring Nederland (TMNL) opgericht door de vijf banken ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos Bank en de Volksbank. De gezamenlijke monitoring ten aanzien van transacties tussen zakelijke entiteiten ging in 2021 van start.[177] TMNL heeft drie doelstellingen, namelijk 1. het sneller, beter en volledi ger identificeren van witwassen en terrorismefinanciering en het bijdragen aan het voorkomen daarvan, 2. de bruikbaarheid van aangeleverde meldingen van OT's aan opsporingsdiensten vergroten, en 3. het bijdragen aan de optimalisering van de inzet van private en publieke middelen in de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.[178] Het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen (zie paragraaf 5.7) beoogt het mogelijk te maken ook transacties van natuurlijke personen te monitoren.

Fintell Alliance NL
De FIU-Nederland werkt in het publiek-private samenwerkingsverband Fintell Alliance NL samen met de banken ABN AMRO, ING, Rabobank, Volksbank, Triodos en Knab.[179] Binnen de juridische mogelijkheden worden inzichten gedeeld met als doel meer zicht te krijgen op criminele netwerken en de wijze waarop deze te werk gaan.

Internationale samenwerkingsverbanden
Er bestaan verschillende internationale samenwerkingsverbanden op het terrein van de preventie en repressie van witwassen, waarin de FIU-Nederland, opsporingsdiensten en het OM veelvuldig contact hebben met hun buitenlandse partners. Zo vindt er informatiedeling met buitenlandse partners plaats via bijvoorbeeld de kanalen van de *Egmont Group* en FIU.net, Interpol, Europol, Eurojust en *Camden Asset Recovery Inter Agency Network* (CARIN). Gezamenlijke initiatieven met buitenlandse partners worden opgepakt onder meer binnen het *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (EMPACT) – waaronder een project gericht op de aanpak van ondergronds

[176] 20230331+Overzicht+werkzaamheden+NSOC.pdf.
[177] Transactie Monitoring Nederland aan de slag (nvb.nl).
[178] Samen financiële criminaliteit bestrijden - TMNL.
[179] Nationale samenwerking - FIU-Nederland.

bankieren in 2021 –, het *Anti-Money laundering Operational Network* (AMON) en het *platform Joint Chiefs of Global Tax Enforcement* (J5) en het daarin onder gebrachte internationale systeem voor het matchen van data, *Financial Criminal Investigations Net* (FCI-Net). Ook wordt samengewerkt wat betreft Europese en andere internationale rechtshulp, worden multilaterale en bilaterale contacten met verschillende landen onderhouden en zijn in diverse landen liaisonofficiers van de politie en de KMar alsmede liaison-magistraten van het OM geplaatst die onder meer tot taak hebben samenwerking te bevorderen bij Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken, bijvoorbeeld door de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken te begeleiden. Tot slot zijn de toezichthouders, waaronder DNB en de AFM, actief in internationale samenwerkingsverbanden, zoals de *Standing Committee on anti-money laundering and countering terrorist financing* (AMLSC) van de *European Banking Authority* (EBA), de *International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) en het *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS).

Overige beleidsinstrumenten
Naast de nationale en internationale samenwerkingsverbanden is nog een aantal andersoortige beleidsinstrumenten te onderscheiden:

- *Sectorale regelgeving en voorwaarden*. Binnen sectoren kan ook sprake zijn van regelgeving en voorwaarden die een rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van witwassen via hun sector. Zo hebben Nederlandse banken algemene bankvoorwaarden waarin de omgangsregels tussen banken en hun klanten staan beschreven. Alle banken die zijn aangesloten bij de NVB, gebruiken dezelfde algemene bankvoorwaarden. Banken kunnen op basis hiervan, indien nodig, klanten uitsluiten.
- *Fraudepreventiesysteem*. De Externe Verwijzingsapplicatie (EVA) is het gezamenlijke fraudepreventiesysteem van de NVB en de Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland (VFN). Het EVA-register verbindt de frauderegisters van de aangesloten organisaties met elkaar en mag door banken die lid zijn van de NVB, onderling gedeeld worden.
- *Toezichtarrangementen*. Tussen Wwft-poortwachters en Wwft-toezichthouders kan een toezichtarrangement bestaan: een samenhangend geheel van processen, procedures en afspraken, gericht op het vaststellen van de naleving van de wet- en regelgeving waarop het toezicht betrekking heeft. Daartoe behoren onder meer afspraken over procedures en protocollen en de inrichting van administraties en dossiers. Zo heeft BFT toezichtarrangementen afgesloten met het Register Belastingadviseurs en de SRA, een netwerkorganisatie van zelfstandige accountantskantoren.[180]
- *Richtlijnen, handreikingen, beleidsplannen en overige publicaties*. Onder meer de FATF, *The Wolfsberg Group*[181], de Wwft-toezichthouders en branche- of beroepsorganisaties publiceren richtlijnen, handreikingen, typologieën en indicatoren, onder meer op het terrein van witwassen. Ook publicaties van de FIU-Nederland, het FEC en het AMLC zijn gericht op het bevorderen van het bewustzijn. Daarnaast richten diverse beleidsplannen zich op de preventie en bestrijding van witwassen, zoals het *Plan van Aanpak Witwassen* van het ministerie van Financiën en het ministerie van JenV (2019). De Veiligheidsagenda 2023-2026 van het Ministerie van JenV (2022) bevat, voortbouwend op de Veiligheidsagenda 2019-

[180] Wwft - Bureau Financieel Toezicht (bureauft.nl).

[181] De *Wolfsberg Group* is een samenwerkingsverband van 12 mondiale banken dat tot doel heeft raamwerken en richtlijnen te ontwikkelen voor het beheer van risico's op het gebied van financiële criminaliteit. Zie: Home - Wolfsberg Group (wolfsberg-group.org).

2022, onder meer kwantitatieve doelstellingen ten aanzien van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit en richt zich met de aanpak van criminele geldstromen op het tegengaan van witwassen. Tot slot rekenen witwasexperts, zo bleek in de derde expertmeeting, de Europese SNRA en de Nederlandse NRA tot beleidsinstrument.

5.6 Inschatting weerbaarheid beleidsinstrumentarium

In de derde expertmeeting hebben de negen deelnemende experts voor alle 18 grootste witwasdreigingen *per dreiging* een kwantitatieve inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan beschikbare beleidsinstrumenten de betreffende dreiging voorkomt dan wel tegengaat. Per witwasdreiging konden zij een score van 0 tot en met 100 toekennen, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de weerbaarheid ofwel hoe beter de witwasdreiging wordt voorkomen of tegengegaan. Een score van 100 zou betekenen dat 100% van de potentiële impact van een dreiging wordt weggenomen door het beleidsinstrumentarium. Een score van 0 daarentegen zou betekenen dat de potentiële impact volledig blijft bestaan, omdat het beleidsinstrumentarium 0% wegneemt van de dreiging. Beide situaties (een score van 0 of 100) zijn echter weinig realistisch.

Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die op dat moment (juni 2023) bestonden. Dat betekent dus dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf juli 2023 zijn of worden ingevoerd. Na een eerste inschattingsronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid – de eerdere inschatting aan te passen in de tweede inschattingsronde. De resultaten van de tweede (definitieve) inschatting van de weerbaarheid worden weergegeven in tabel 4.18. Hierbij wordt opgemerkt dat het gaat om expertinschattingen en dat de resultaten, hoewel afgerond op gehele getallen, schijnprecisie kunnen suggereren. Vanwege deze reden zijn de resultaten in categorieën gegroepeerd.

Tabel 5.2 laat zien dat bij twee witwasdreigingen de weerbaarheid boven de 60 scoort, namelijk bij ‘witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken’ (score 64) en ‘witwassen via girale transacties bij vergunde banken’ (score 60). Dit betekent dat de mitigerende werking van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – bij deze witwasdreigingen relatief groot is. Deze score houdt in dat 64% respectievelijk 60% van de ingeschatte potentiële impact van deze witwasdreigingen wordt tegengegaan. De vier witwasdreigingen met de laagste weerbaarheidsscore hebben allen een internationaal karakter: witwassen via een buitenlandse bankrekening (score 31), via buitenlandse (*offshore*) structuren (score 26), via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren (score 26) en via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen (score 20). De lage scores houden dus in dat het totale beschikbare beleidsinstrumentarium dat tot en met juni 2023 beschikbaar was en de uitvoering daarvan deze witwasdreigingen – volgens experts – slechts beperkt tegengaan.

Tabel 5.2 Weerbaarheid beleidsinstrumentarium per grootste witwasdreiging (n=9)

Dreiging	Weerbaarheid *(op een schaal van 0-100)*
Score-categorie '60 of meer'	
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	64
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60
Score-categorie '50 tot en met 59'	
Witwassen via particulier vastgoed	51
Score-categorie '40 tot en met 49'	
Witwassen via professionele dienstverleners	46
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	46
Witwassen via commercieel vastgoed	41
Score-categorie '30 tot en met 39'	
Witwassen via *Payment Service Providers*	36
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	35
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	35
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	34
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	34
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	33
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	33
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	32
Witwassen via buitenlandse bankrekening	31
Score-categorie '20 tot en met 29'	
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	26
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	26
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	20

Bij veel van de grootste witwasdreigingen is het zogeheten AIO-principe van toepassing. Dit AIO-principe werd al in de vorige NRA's op het terrein van witwassen geïdentificeerd. Het betreft witwasmethoden die een of meer van de volgende drie componenten bevatten:

- Anonimiteit: de witwasmethode verhult de identiteit van de witwassende crimineel;
- Internationaal: de witwasmethode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet;
- Ongereguleerd: de witwasmethode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector.

Bij witwasdreigingen waarvoor het AIO-principe in grote mate geldt, is sprake van een relatief lage weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

5.7 Toekomstig beleidsinstrumentarium

De toezichthoudersrol van de AFM en DNB wordt in 2024 naar verwachting uitgebreid als gevolg van de *Markets in Crypto-Assets Regulation* (MiCAR), het eerste Europese wetgevingspakket voor het reguleren van crypto's en aan crypto's gerelateerde diensten. Deze wet- en regelgeving richt zich op zowel uitgevers van crypto-activa als aanbieders van cryptodiensten en zorgt voor uniforme regels binnen de EU. De MiCAR-verordening is in juni 2023 gepubliceerd. Op het moment van schrijven van deze NRA werkte het ministerie van Financiën aan de implementatie ervan, waarvoor een consultatie voor cryptodienstverleners en uitgevers van cryptoactiva was uitgezet. Het MiCAR-toezicht wordt verdeeld tussen de AFM en DNB:

- de AFM wordt leidend in het toezicht op de *Crypto Asset Service Providers* (CASP) en overige crypto-assets, en in het toezicht op het voorkomen van marktmisbruik;
- DNB wordt leidend in het toezicht op de uitgifte van zogeheten *Stablecoins*, zoals *Asset-Referenced Tokens* (ART's) en *E-Money Tokens* (EMT's).[182]

Verder zijn er ten tijde van het schrijven van deze NRA concrete plannen om de advocatuur onder toezicht te stellen van één onafhankelijke landelijke toezichthouder, de nieuw op te richten Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA). De OTA zal onafhankelijk van zowel de overheid als de beroepsgroep toezicht uitoefenen en handhaven op alle in Nederland ingeschreven advocaten. De OTA wordt een orgaan van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) maar voert als toezichthouder zijn werk onafhankelijk van de advocatuur uit. De nieuwe toezichthouder krijgt één centraal meldpunt waar alle informatie, signalen en klachten over advocaten binnenkomen, en verwijst klachten door naar de lokale dekens voor verdere afhandeling.[183]

Tot slot ligt er momenteel het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen voor dat is ingediend in de Tweede Kamer op 21 oktober 2022. [184] In het wetsvoorstel is een uitbreiding van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie opgenomen en een verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro.

5.8 Tot slot

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Ook samenwerkingsverbanden tussen publieke en/of private organisaties en richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, worden in deze NRA gezien als beleidsinstrument. Tabel 4.16 gaf een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat tot en met juni 2023

[182] Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR) (afm.nl).

[183] Advocatuur onder toezicht van onafhankelijke landelijke toezichthouder | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

[184] Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen) | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

– de maand waarin de derde expertmeeting plaatsvond – beschikbaar was ter preventie en bestrijding van witwassen.

Bij twee witwasdreigingen oordeelden de experts die deelnamen aan de derde expertmeeting, dat de weerbaarheid boven de 60 uitkomt, namelijk bij witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken en via girale transacties bij vergunde banken. Bij deze dreigingen nemen de beschikbare beleidsinstrumenten en de uitvoering daarvan volgens experts meer dan de helft van de potentiële impact weg. De vier witwasdreigingen met de laagste weerbaarheidsscore hebben allen een internationaal karakter: witwassen via een buitenlandse bankrekening, via buitenlandse (*offshore*) structuren, via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren en via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen.

Ondanks de mitigerende werking van het beschikbare instrumentarium op de 18 grootste witwasdreigingen, kunnen deze dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mitigerende werking hangt samen met de mate waarin het AIO-principe van toepassing is op de witwasdreigingen. Bij de meeste witwasmethoden zijn één of meer van de drie AIO-componenten van toepassing. Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de witwasdreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de dreigingen.

6 Conclusies

Dit slothoofdstuk beschrijft allereerst de belangrijkste resultaten van deze derde NRA op het terrein van witwassen, waarbij de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal staat. In het kader van het groeimodel van de NRA-onderzoeksmethodiek wordt de uitvoering van deze NRA vervolgens geëvalueerd, waarbij zowel de sterke punten als de verbeterpunten van de gehanteerde onderzoeksmethodiek worden belicht. Tot slot komen enkele geleerde lessen aan bod waarvan gebruikgemaakt kan worden bij de vormgeving van een volgende NRA.

6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: welke contextfactoren van Nederland zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden?
Net als voor de eerdere NRA's op het terrein van witwassen is een contextanalyse uitgevoerd waarbij is ingegaan op de specifieke kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in Nederland en de potentiële impact daarvan. Deze factoren kunnen een rol spelen bij de bepaling van de in te zetten witwasmethoden. Binnen de contextanalyse is gekeken naar de geografische, demografische, sociaal-culturele, economische, infrastructurele en criminologische kenmerken van Nederland.

Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Ons land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld, heeft één van de grootste luchthavens en havens ter wereld, en is één van de grootste exporteurs ter wereld. Al deze kenmerken maken Nederland interessant voor criminelen om illegaal verkregen geld wit te wassen. Ook kenmerkt Nederland zich – in vergelijking met andere Europese landen – door relatief weinig contante betalingen en een hoge mate van digitalisering. Deze factoren kunnen van invloed zijn op de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden. Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie, waarbij vooral de tolerantie ten opzichte van (soft)drugs kan bijdragen aan het optreden van drugscriminaliteit en het witwassen van de opbrengsten daarvan. Wat betreft de criminologische kenmerken van Nederland geldt dat in ons land sprake is van een breed palet aan misdrijven, waarvan een deel vooraf kan gaan aan witwassen. Het gaat om vermogensmisdrijven (waaronder vormen van fraude maar ook diefstal/verduistering en inbraak), drugsmisdrijven, vuurwapenmisdrijven, misdrijven met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel, corruptie en cybercriminaliteit.

Onderzoeksvraag 2: wat zijn de aard, mechanismen en potentiële impact van de grootste witwasdreigingen in Nederland en welke criminaliteitsvormen gaan – voor zover hier inzicht in te verkrijgen is – vooraf aan deze dreigingen?
Uit een longlist van 50 witwasdreigingen, die betrekking hebben op plaatsings-, verhullings-, legitimerings- of integratiemethoden, hebben witwasexperts in de eerste expertmeeting de tien dreigingen geïdentificeerd die naar hun oordeel binnen de

Nederlandse context het hoogst scoorden op potentiële impact. Dit leidde tot een voorlopige shortlist van 15 grootste witwasdreigingen, die in de tweede expertmeeting is uitgebreid tot 18 dreigingen. De NRA legt de focus op deze definitieve shortlist van 18 grootste witwasdreigingen die in tabel 6.1 gecategoriseerd worden weergegeven. Omdat de grootste dreigingen qua potentiële impact niet veel uiteenlopen, worden deze in de tabel gecategoriseerd weergegeven.

Tabel 6.1 Potentiële impact 18 grootste witwasdreigingen (n=9)

Dreiging	Potentiële impact *(op een schaal van 0-100)*
Score-categorie '60 of meer'	
Witwassen via professionele dienstverleners	67
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	60
Score-categorie '55 tot en met 59'	
Witwassen via particulier vastgoed	58
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	58
Witwassen via commercieel vastgoed	58
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	58
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	57
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	57
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	57
Witwassen via *Payment Service Providers*	56
Score-categorie '50 tot en met 54'	
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	54
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	53
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	52
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	51
Witwassen via buitenlandse bankrekening	51
Score-categorie 'Minder dan 50'	
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	49
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	48

De omvang van de potentiële impact van de dreigingen is bepaald door de uitvoering van een MCA. Experts maakten aan de hand van de criteria 'verslechtering vertrouwen financiële stelsel', 'ondermijning gezag en rechtsorde', 'aantasting reguliere economie', 'inbreuk imago Nederland in buitenland', 'ontregeling maatschappelijke orde' en 'vermindering subjectieve/objectieve veiligheid' voorlopige kwantitatieve inschattingen. In een plenaire discussie werden deze inschattingen verantwoord en onderbouwd wat bij de experts aanleiding kon geven tot aanpassing van de voorlopige inschattingen. In een tweede ronde maakten de experts hun definitieve kwantitatieve inschatting die uiteindelijk de hoogte van de potentiële impact van de afzonderlijke witwasdreigingen

bepaalden. Tabel 6.1 geeft de ingeschatte potentiële impact van de 18 grootste witwasdreigingen weer.

De dreiging 'witwassen via professionele dienstverleners' kreeg van de 18 grootste witwasdreigingen verreweg de hoogste score, namelijk een potentiële impact score van 67 op een schaal van 0 tot en met 100. De twee dreigingen met de laagst toegekende score (in beide gevallen iets lager dan 50) zijn 'witwassen via vergunde geldtransactiekantoren' en 'witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening'. Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat de potentiële impact van veruit de meeste van de 18 dreigingen niet in sterke mate van elkaar verschilt (de scores liggen immers veelal tussen 50 en 60).

De witwasdreigingen in tabel 6.1 zijn gericht op het plaatsen van contant crimineel geld in het legale geldcircuit, het integreren van crimineel geld in het financiële systeem, het verhullen van de wijze waarop het criminele geld wordt geplaatst of geïntegreerd en/of van de identiteit van de crimineel die het geld plaatst of integreert, en/of het geven van een schijn van legitimiteit aan het criminele geld. Deze dreigingen kunnen – in verschillende combinaties van twee of meerdere dreigingen – een witwasconstructie vormen. Het feit dat de witwasdreigingen in de praktijk in combinatie worden ingezet, blijkt ook uit informatie van de FIOD over het aantal lopende dan wel afgeronde witwasonderzoeken in de periode 2020-2022. De (ten minste[185]) 104 witwasonderzoeken in die periode hadden namelijk in totaal 180 keer betrekking op 17 van de 18 grootste witwasdreigingen. Een witwasconstructie kan vrij eenvoudig van aard zijn (bijvoorbeeld de inzet van een *money mule* die grote hoeveelheden contant geld naar het buitenland verplaatst), maar kan ook een zeer complex karakter hebben (bijvoorbeeld de aanschaf van particulier vastgoed door een stroman waarbij zowel *offshore* structuren als minder transparante Nederlandse rechtsvormen worden gebruikt). In hoofdstuk 4 van dit rapport is voor elk van de 18 grootste witwasdreigingen ingegaan op de aard en mechanismen van de dreiging.

Uit onderzoek komt naar voren dat in 2014 drugs en fraude samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van de witwasbehoefte in Nederland. Dat drugs en fraude de belangrijkste voorafgaande criminaliteitsvorm lijken te zijn, wordt ondersteund door data uit het Jaaroverzicht van de FIU-Nederland: de meeste VT-dossiers hebben betrekking op deze twee criminaliteitsvormen. De beperkte kwantitatieve data die naar aanleiding van dataverzoeken van het WODC zijn verstrekt (zie ook hoofdstuk 2), bieden helaas slechts zeer beperkt informatie over de criminaliteitsvormen die voorafgaan aan de 18 grootste witwasdreigingen. Wel kan in algemene zin worden gemeld dat bij drugscriminaliteit in vergelijking met financiële fraude in grotere mate met contant geld wordt gewerkt, wat erop kan wijzen dat bij witwasdreigingen waarbij contant geld in het legale circuit wordt geplaatst of wordt verplaatst, vooral sprake is van drugsgeld.

Onderzoeksvraag 3: welke witwasdreigingen zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?
In de expertmeetings en verdiepende interviews met experts lag de focus op witwasdreigingen die op dit moment spelen. In de FANO-enquête en de validerende

[185] Het betreft geen compleet overzicht van alle witwasonderzoeken van de FIOD in de periode 2020-2022. De witwasonderzoeken die worden opgestart door combiteams van de FIOD en de politie en de FIOD-onderzoeken die op basis van signalen van de Douane Nederland en de Koninklijke Marechaussee worden opgestart, maken geen onderdeel uit van de hier weergegeven aantallen.

interviews is wel expliciet gevraagd naar toekomstige witwasdreigingen. In de validerende interviews werd door verschillende respondenten benoemd dat bepaalde witwasmethoden, bijvoorbeeld 'witwassen via financiële cryptodienstverleners', zich de komende jaren mogelijk doorontwikkelen als gevolg van nieuwe digitale en technologische ontwikkelen. Dit laatste werd ook door een respondent in de FANO-enquête genoemd.[186] Ook werd in de validerende interviews genoemd dat een nog grotere internationalisering en complexiteit van witwasconstructies verwacht wordt. Volledig nieuwe witwasmethoden werden niet als toekomstige witwasdreiging genoemd.

Onderzoeksvraag 4: welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?
Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. In deze NRA worden ook samenwerkingsverbanden tussen publieke en/of private organisaties en richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, gezien als beleidsinstrument.

Tabel 6.2 geeft een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat tot en met juni 2023 – de maand waarin de derde expertmeeting plaatsvond – beschikbaar was ter preventie en bestrijding van witwassen. In hoofdstuk 5 zijn deze beleidsinstrumenten nader toegelicht.

[186] In de FANO-enquête beantwoordden slechts twee respondenten deze vraag op beknopte wijze. Eén antwoord had geen betrekking op een witwasmethode maar op een potentiële voorafgaande criminaliteitsvorm (namelijk 'greenwashing'). Volgens Milieudefensie is *Greenwashing* een truc die bedrijven gebruiken om duurzaam te lijken en zo hun imago op te poetsen, terwijl ze gewoon doorgaan met het vervuilen van het klimaat en milieu. Zie bijvoorbeeld: Greenwashing: groene woorden, vieze daden — Milieudefensie. Het andere antwoord had betrekking op de 'verdere doorontwikkeling van crypto valuta's'.

Tabel 6.2 Beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
• FATF-aanbevelingen • EU anti-witwasrichtlijnen • Europese verordening Aangifte liquide middelen • *Wire Transfer Regulation 2*	• Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme • Wet op het financieel toezicht • Wetboek van Strafrecht • Wetboek van Strafvordering • Sanctiewet 1977 • Wet toezicht trustkantoren 2018 • Algemene Douanewet • Wet controle op rechtspersonen • Handelsregisterwet 2007 (inclusief UBO-registers) • Fiscale wetgeving • Wet op de economische delicten • Wet Bibob	• Nationale samenwerkings-verbanden • Internationale samenwerkingsverbanden • Sectorale regelgeving en voorwaarden • Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

Onderzoeksvraag 5: wat is de weerbaarheid van het in Nederland beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?
Witwasexperts hebben in een expertmeeting voor de 18 grootste witwasdreigingen in twee rondes met een tussentijdse plenaire discussie een inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. De resultaten van de expertmeeting worden gecategoriseerd weergegeven in tabel 6.3. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die op dat moment (juni 2023) waren geïmplementeerd.

Bij twee witwasdreigingen oordelen de experts dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium de potentiële impact met 60% of meer tegengaat, namelijk bij 'witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken' (score 64) en 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken' (score 60). De vier witwasdreigingen met de laagste weerbaarheidsscore hebben allen een internationaal karakter: witwassen via buitenlandse bankrekening (score 31), via buitenlandse (*offshore*) structuren (score 26), via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren (score 26) en via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen (score 20). De lage scores houden dus in dat het totale beleidsinstrumentarium deze witwasdreigingen – volgens experts – slechts in relatief beperkte mate tegengaat. Onderstaande tabel laat zien dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium sterk kan verschillen tussen de 18 grootste witwasdreigingen (de scores liggen namelijk tussen 20 en 64).

Ondanks de mitigerende werking van het beschikbare instrumentarium op de 18 grootste witwasdreigingen, kunnen de dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mitigerende werking hangt samen met de mate waarin het

AIO-principe[187] (zie hoofdstuk 5) van toepassing is op de witwasdreigingen. Bij de meeste witwasmethoden zijn één of meer van de 3 AIO-componenten van toepassing. Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de witwasdreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de dreigingen.

Tabel 6.3 Weerbaarheid beleidsinstrumentarium per grootste witwasdreiging (n=9)

Dreiging	Weerbaarheid *(op een schaal van 0-100)*
Score-categorie '60 of meer'	
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	64
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60
Score-categorie '50 tot en met 59'	
Witwassen via particulier vastgoed	51
Score-categorie '40 tot en met 49'	
Witwassen via professionele dienstverleners	46
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	46
Witwassen via commercieel vastgoed	41
Score-categorie '30 tot en met 39'	
Witwassen via *Payment Service Providers*	36
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	35
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	35
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	34
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	34
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	33
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	33
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	32
Witwassen via buitenlandse bankrekening	31
Score-categorie '20 tot en met 29'	
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	26
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	26
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	20

[187] AIO staat voor Anonimiteit (de methode verhult de identiteit van de witwassende crimineel), Internationaal (de methode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector).

Onderzoeksvraag 6: wat zijn de grootste witwasrisico's in Nederland, uitgaande van de ingeschatte potentiële impact van de witwasdreigingen en weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium?

In figuur 6.1 worden in een *heatmap* de expertinschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium voor de 18 grootste witwasdreigingen tegen elkaar afgezet. De hoogste risico's zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en waarbij sprake is van een lage weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Deze *heatmap* kan worden gezien als samenvatting van de derde NRA Witwassen. Wel dient hierbij in ogenschouw te worden gehouden dat de *heatmap* alleen de grootste witwasdreigingen weergeeft en dat de andere dreigingen uit de longlist door de experts als lager risico worden gezien.[188]

De figuur maakt duidelijk dat het risiconiveau van de 18 grootste witwasdreigingen niet sterk van elkaar afwijkt (alle dreigingen bevinden zich in de figuur in het oranje gebied).[189] Van al deze risicovolle witwasdreigingen[190] hebben de volgende vijf dreigingen het hoogste risiconiveau (het meest linksboven in de figuur weergegeven):

- *Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren (A in figuur 6.1)*. Met name door een laag ingeschatte weerbaarheid heeft deze witwasdreiging zo'n hoog risiconiveau. De dreiging biedt – volgens het AIO-principe – mogelijkheden om op anonieme wijze geld over te maken, heeft een internationaal karakter en wordt veelal via en/of naar het buitenland ingezet, en heeft betrekking op een ongereguleerde 'sector'. Verder is deze witwasmethode relatief eenvoudig toegankelijk voor criminelen die hun illegaal verkregen geld willen witwassen.
- *Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen (B)*. Bij deze witwasdreiging wordt het hoge risiconiveau met name door een zeer laag ingeschatte weerbaarheid veroorzaakt. Dit is te relateren aan het feit dat sommige digitale buitenlandse bankrekeningen relatief eenvoudig – met, afhankelijk van het land, mogelijk minder strenge witwasregelgeving en -toezicht ten aanzien van financiële dienstverleners – geopend kunnen worden door criminelen, en dat er momenteel geen beleidsinstrumentarium bestaat om dit aan te pakken. Zodra de crimineel eenmaal beschikt over een buitenlandse bankrekening, kan hij of zij transacties naar, via of vanuit deze rekening laten lopen, die minder inzichtelijk zijn voor Nederlandse banken en opsporingsdiensten die daardoor over een minder goede informatiepositie beschikken.
- *Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten (C)*. Bij deze witwasdreiging hangt het hoge risiconiveau samen met het feit dat de verschillende methoden die onder TBML en SBML vallen, zeer ondoorzichtig van aard zijn en dat deze een internationaal karakter kunnen hebben. Deze witwasdreiging is daardoor minder inzichtelijk voor Nederlandse opsporingsdiensten.

---

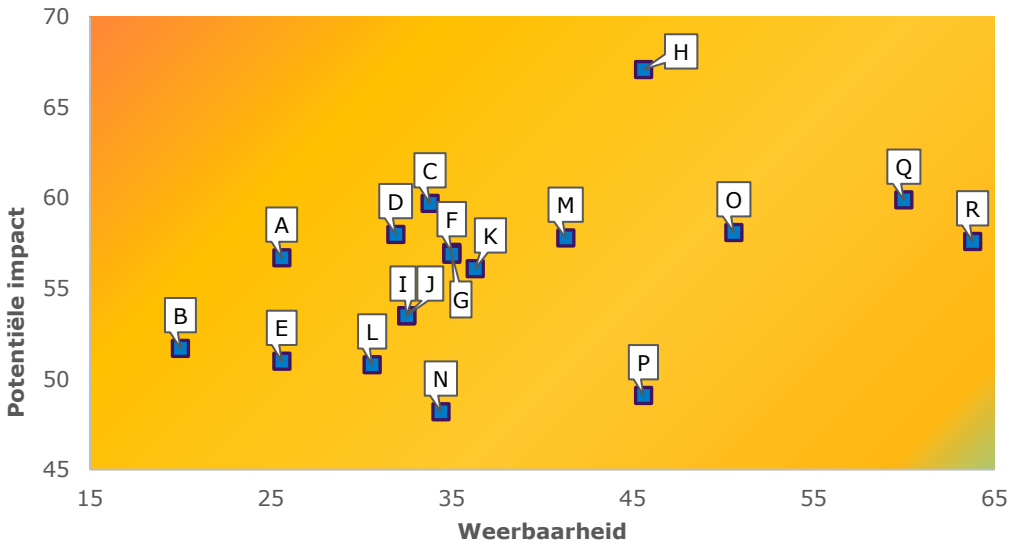
[188] In de SNRA komen *online* kansspelen naar voren als één van de belangrijkste witwasrisico's. Deze dreiging is in deze derde NRA, zowel in de vergunde als onvergunde variant, in de longlist van dreigingen (zie bijlage 5) opgenomen, maar bereikte niet de lijst van grootste witwasdreigingen.

[189] Om zo duidelijk mogelijk de verschillen in beeld te brengen is de weergegeven figuur een uitsnede uit een figuur met assen die lopen van 0 tot en met 100, waarbij de kleuren verlopen van linksboven: rood (hoogste potentiële impact en laagste weerbaarheid) naar rechtsonder: groen (laagste potentiële impact en hoogste weerbaarheid). De volledige *heatmap* met assen van 0 tot en met 100 is te vinden in bijlage 8, figuur B8.1.

[190] Dit betreft een *overall* risicoanalyse. Niet voor iedere partij binnen een risicovolle sector geldt een hoog risiconiveau. Wwft-poortwachters dienen nader cliëntonderzoek te verrichten om een goed beeld te verkrijgen van het daadwerkelijke risiconiveau ten aanzien van witwassen.

- *Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten (D)*. Het hoge risiconiveau van deze witwasdreiging wordt veroorzaakt doordat deze dreiging veel verschillende manieren biedt om crimineel contant geld in het legale geldcircuit te plaatsen dan wel te integreren (ten behoeve van het eigen gebruik van de grootwaardeproducten). Het feit dat de huur, verhuur en zogenaamde *operational lease* van grootwaardeproducten, zoals vaak het geval is bij het leasen van auto's, niet onder de Wwft en het toezicht door BTWwft vallen, levert ook een bijdrage aan het hoge risiconiveau van de dreiging.[191]
- *Witwassen via professionele dienstverleners (H)*. Bij deze witwasdreiging wordt het hoge risiconiveau veroorzaakt door de zeer hoog ingeschatte potentiële impact van de dreiging. Die hoge inschatting komt doordat professionele dienstverleners een spilfunctie hebben bij veel andere witwasmethoden. Hun bewuste dan wel onbewuste betrokkenheid maakt het mogelijk om bijvoorbeeld met crimineel geld een woning aan te schaffen of een stichting op te richten.

Figuur 6.1 *Heatmap* NRA: potentiële impact afgezet tegen weerbaarheid voor de grootste witwasdreigingen



A	Crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	J	Stromannen, katvangers of *money mules*
B	Laagdrempelig openen buitenlandse bankrekening	K	*Payment Service Providers*
C	Handelsconstructies met goederen of diensten	L	Buitenlandse bankrekening
D	(Ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	M	Commercieel vastgoed
E	Buitenlandse (*offshore*) structuren	N	Opknippen trustkantoor-dienstverlening
F	Fysieke verplaatsing grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten	O	Particulier vastgoed
G	Minder transparante Nederlandse rechtsvormen	P	Vergunde geldtransactiekantoren
H	Professionele dienstverleners	Q	Girale transacties bij vergunde banken
I	Aanbieders van financiële cryptodiensten	R	Contante transacties/stortingen bij vergunde banken

[191] Een uitzondering geldt voor *financial lease* die wel onder de Wwft en onder het toezicht van BTWwft valt. De reden is dat *financial lease* meer het karakter van koop/verkoop heeft dan van huur/verhuur.

Van de 18 grootste witwasdreigingen ligt het minst hoge risiconiveau bij de drie witwasdreigingen die het meest rechtsonder in de figuur staan: 'witwassen via vergunde geldtransactiekantoren (P)', 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken' (Q) en 'witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken' (R). Hoewel bij deze dreigingen nog steeds sprake is van een aanzienlijk risiconiveau, wordt hun risiconiveau verhoudingsgewijs het laagst ingeschat. Dat wordt met name veroorzaakt door de hoog ingeschatte weerbaarheid, wat te relateren is aan de verbetering van het cliëntonderzoek en transactiemonitoring in de afgelopen jaren door zowel vergunde banken als vergunde geldtransactiekantoren.

In tegenstelling tot de vorige NRA wordt deze derde NRA voor witwassen niet afgesloten met de RPI-scores (Resterende Potentiële Impact) van de grootste dreigingen. De reden is dat niet uitgesloten kan worden dat bij het bepalen van de potentiële impact van de grootste dreigingen, ook rekening is gehouden met de weerbaarheid (of een gebrek daaraan) van het beleidsinstrumentarium. Dit kan per dreiging verschillend uitpakken. Dit neemt niet weg dat de RPI's indicatief zijn voor de ernst van de dreigingen. De RPI's bepalen dan ook de volgorde van de legenda van de dreigingen in de *heatmap*. De RPI's van de 18 grootste witwasdreigingen worden gerapporteerd in bijlage 8.

Onderzoeksvraag 7: wat zijn concrete, recente voorbeelden van de grootste witwasrisico's?
Het voert te ver om hier opnieuw de concrete, recente voorbeelden van de grootste witwasrisico's weer te geven. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4 van dit rapport, waarin uitgebreid is ingegaan op de aard en mechanismen van de 18 grootste witwasdreigingen. Daarbij is, ter illustratie en uitleg van de wijze waarop deze dreigingen gestalte kunnen krijgen, voor bijna iedere dreiging recente casuïstiek opgenomen.

Onderzoeksvraag 8: welke verbeterpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?
Deze onderzoeksvraag wordt in onderstaande paragrafen van dit hoofdstuk uitvoerig beantwoord. Allereerst worden de sterke punten en aandachtspunten van de in deze NRA gehanteerde onderzoeksmethodiek belicht. Vervolgens worden enkele geleerde lessen beschreven, waarmee bij de uitvoering van een volgende NRA rekening gehouden kan worden.

6.2 Evaluatie van de derde NRA

In hoofdstuk 2 is uitvoerig beschreven op welke wijze deze derde NRA is uitgevoerd. De gekozen aanpak bouwt voort op de ervaringen uit de eerdere NRA's en past binnen het gekozen groeimodel voor methodologieontwikkeling van de Nederlandse NRA's. Om te kunnen leren van de opgedane ervaringen is geprobeerd zo transparant mogelijk te rapporteren en is de zelfevaluatie uitgevoerd die in deze paragraaf wordt beschreven.

Net als in de eerder uitgevoerde NRA's is de toegepaste onderzoeksaanpak gestructureerd aan de hand van de ISO 31000 standaard voor risicomanagement. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen, de potentiële impact daarvan en de keuze van criminelen voor de door hen in te zetten witwasmethoden.

Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht en zijn relevante kwantitatieve databronnen geraadpleegd.
- Ten behoeve van een inventarisatie van witwasdreigingen zijn recente (sinds 2020 verschenen) rapporten bestudeerd, waaronder de Europese SNRA, en is de FANO-enquête uitgezet onder publieke en private partijen met een taak bij de preventie en/of bestrijding van witwassen.
- In de eerste expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact geïdentificeerd.
- In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met vertegenwoordigers van expertorganisaties en andere partijen met een taak bij het tegengaan van witwassen nader ingegaan op de aard, mechanismen en casuïstiek van de dreigingen die op de voorlopige shortlist van grootste witwasdreigingen stonden.
- In de tweede expertmeeting is – naar aanleiding van de bevindingen van de interviews – de shortlist van grootste witwasdreigingen in samenspraak met de experts aangepast en definitief vastgesteld, waarna de experts de potentiële impact van de dreigingen hebben ingeschat aan de hand van een MCA.
- In de derde expertmeeting hebben experts per grootste witwasdreiging de weerbaarheid van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium ingeschat.
- Door de ingeschatte potentiële impact van de witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in het risiconiveau van de grootste witwasdreigingen.
- Voor alle 18 dreigingen zijn bij een aantal publieke organisaties dataverzoeken ingediend en zijn zoveel mogelijk beschikbare kwantitatieve data evenals recente casuïstiek opgenomen in de rapportage.
- Tot slot zijn in de eindfase van het onderzoek de resultaten van de NRA gevalideerd. Hiertoe is nagegaan in welke mate de resultaten van de qua strekking overlappende grootste dreigingen tussen de derde NRA voor witwassen en de parallel uitgevoerde derde NRA voor terrorismefinanciering corresponderen. Hiertoe is de samenhang tussen de RPI-scores bepaald (zie bijlage 8). Ook zijn validerende interviews met zeven experts werkzaam bij vijf sleutelorganisaties afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij het risiconiveau van de 18 grootste witwasdreigingen herkennen.

Sterke punten

Ten aanzien van de uitvoering van deze derde NRA is een aantal sterke punten te benoemen, waarvan een deel ook al in de vorige NRA's Witwassen is genoemd:
- Transparante beschrijving van de toegepaste methodologie. De toegepaste methodologie, waaronder de wijze van dataverzameling en de toegepaste MCA, is transparant beschreven met het oog op het groeimodel van de NRA (leren van ervaringen) en een verdere aanscherping van de toegepaste methodologie. Beoogd is de reproduceerbaarheid van het onderzoek te maximaliseren.
- Nauwe betrokkenheid van het veld. Alle relevante organisaties die op een bepaalde manier een rol spelen bij de preventie en/of repressie van witwassen, zijn op één of meerdere momenten betrokken bij het onderzoek. In deze derde NRA zijn publieke en private partijen in nog grotere mate betrokken dan bij de eerdere NRA's. Dit is gerealiseerd op de volgende manieren:
  - een *kick-off* bijeenkomst aan het begin van het onderzoek;
  - een groter aantal publieke en private partijen dat voor de FANO-enquête is uitgenodigd (45 organisaties in deze NRA ten opzichte van 30 organisaties in de tweede NRA Witwassen);

  - een groter aantal publieke en private partijen waarmee een verdiepend interview plaatsvond (32 organisaties[192] in deze NRA ten opzichte van 21 organisaties in de tweede NRA Witwassen);
  - een grotere rol van experts in de derde expertmeeting bij het formuleren en vaststellen van de criteria die onderdeel zijn van de MCA (naar aanleiding van een geleerde les van de vorige NRA Witwassen, zie ook hoofdstuk 1).
- *Stringent uitnodigingsbeleid expertmeetings*. Voor de expertmeetings werden vertegenwoordigers van expertorganisaties uitgenodigd die beschikten over de deskundigheid en ervaring om de belangrijkste witwasdreigingen te kunnen overzien. Ten opzichte van de vorige NRA's is er een stringenter uitnodigingsbeleid voor de expertmeetings gehanteerd, met als doel om het expertiseniveau van de deelnemers zo hoog mogelijk te krijgen. De uitnodiging van de 13 deelnemers voor de eerste expertmeeting vond plaats op basis van de resultaten van de FANO-enquête, waarbij de eigen ervaring van organisaties met meerdere witwasfeiten/-casus leidend was. Dit zorgde ervoor dat aan de eerste expertmeeting – waarin de voorlopige shortlist van grootste witwasdreigingen werd vastgesteld – alleen vertegenwoordigers van organisaties deelnamen die ervaring hadden met casuïstiek van meerdere witwasdreigingen. Voor de tweede en derde expertmeeting vond een nadere selectie van de uit te nodigen deelnemers plaats. Voor die expertmeetings – waarin de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium werden ingeschat door deelnemers – werd het van belang geacht dat de deelnemers kennis van en ervaring met ten minste één van de grootste witwasdreigingen die in de eerste expertmeeting waren geïdentificeerd, hadden. Hierdoor werden uiteindelijk negen van de 13 expertorganisaties die aan de eerste expertmeeting deelnamen, uitgenodigd voor de tweede en derde expertmeeting.
- *Grote meerwaarde van het toegepaste Group Decision Support System* (GDSS). De GDSS vereenvoudigt het verzamelen van data en zorgt ervoor dat de cijfermatige inschattingen van alle deelnemende experts meegenomen worden, waarmee dus ook alle relevante invalshoeken in de uiteindelijke risicoanalyse worden meegenomen. De GDSS is in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst tijdsefficiënt, creëert de mogelijkheid voor verdieping van de resultaten door middel van plenaire discussies en draagt eraan bij dat experts actief blijven deelnemen aan de bijeenkomst (door de afwisseling van groepsdiscussie en het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop).
- *Structurerende werking van MCA.* De MCA werd uitgevoerd in de GDSS-omgeving en droeg bij aan het structureren van de tweede expertmeeting, de dataverzameling en de transparantie over de resultaten en de wijze waarop de resultaten zijn behaald. In de MCA is gebruikgemaakt van vooraf – in samenspraak met zowel de begeleidingscommissie als de deelnemers aan de expertmeeting – vastgestelde criteria aan de hand waarvan de experts de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen beoordeelden. Door bij het beoordelen van de potentiële impact van de witwasdreigingen gebruik te maken van vooraf gedefinieerde criteria en de experts *per criterium* scores te laten toekennen aan de 18 dreigingen (en niet *per dreiging* alle criteria te laten scoren) ontstond er voor de experts minder ruimte hun eventuele belangenposities te laten meewegen en de uiteindelijke MCA-resultaten in een bepaalde richting te sturen.
- *Delphi-methode belangrijk bij risicoanalyse*. De Delphi-methode werd ingezet bij het identificeren van de grootste witwasdreigingen, het bepalen van de potentiële

[192] Dit betreft 31 individuele interviews met publieke en private expertorganisaties en 1 groepsgesprek met RIEC's.

impact van de dreigingen en het inschatten van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. In twee rondes met een tussentijdse groepsdiscussie konden experts hun keuzes dan wel inschattingen motiveren en onderbouwen. Naar aanleiding van de groepsdiscussie stelden experts in de eerste expertmeeting hun aanvankelijke oordelen zodanig bij dat enkele witwasdreigingen die na de eerste identificatieronde buiten de lijst van grootste witwasdreigingen waren gebleven, alsnog een plaats in die lijst bereikten. Bij de tweede en derde expertmeeting konden experts in een tweede ronde hun eerste inschattingen van de potentiële impact en weerbaarheid naar aanleiding van de plenaire discussie aanpassen.

- *Validatie resultaten NRA*. In de eindfase van de NRA zijn de resultaten van de NRA gevalideerd door 1. voor de acht qua strekking overlappende dreigingen van de derde NRA voor witwassen en de derde NRA voor terrorismefinanciering de samenhang van de RPI-scores te bepalen (zie bijlage 8, tabel B8.2) en 2. validerende interviews af te nemen. De RPI-scores voor de dreigingen die zowel in de NRA voor witwassen als de NRA voor terrorismefinanciering naar voren komen als grootste dreigingen, blijken in hoge mate te corresponderen.[193] Hiernaast leidden de validerende interviews bij zeven experts werkzaam bij vijf sleutelorganisaties tot een bevestiging van de resultaten van de NRA. De experts erkenden in grote mate het risiconiveau van de 18 grootste witwasdreigingen.

Daarnaast kunnen enkele andere sterke punten van deze NRA worden benoemd die volgden uit de geleerde lessen van de tweede NRA en de aanbevelingen uit het *Mutual Evaluation Report* van de FATF:

- Onderbouwing FANO-enquête. De FANO-enquête is ten opzichte van de vorige NRA versterkt door in de enquête nog explicieter te vragen naar de eigen praktijkkennis van (vertegenwoordigers van) organisaties met de prevalentie van de witwasdreigingen in de longlist. Indien een respondent aangaf bekend te zijn met feiten/casus van een bepaalde witwasdreiging, is gevraagd naar een beknopte toelichting op casuïstiek. Dit zorgde voor meer onderbouwing van de antwoorden van respondenten en maakte nog beter inzichtelijk welke respondenten wel/niet over relevante witwasexpertise beschikten. Een andere doorgevoerde aanpassing ten aanzien van de enquête is het praktische punt dat deze *online* is uitgezet. Dit maakte het voor respondenten naar verwachting eenvoudiger om de enquête in te vullen dan de mailenquête die bij de vorige NRA's is toegepast.
- Nadere specificatie witwasdreigingen. In deze NRA is op verschillende manieren aandacht besteed aan een nadere specificering van de witwasdreigingen om verfijning in de risicobepaling mogelijk te maken. Dit leidde tot een aanmerkelijke uitbreiding van de longlist van witwasdreigingen ten behoeve van de FANO-enquête tot 48 dreigingen[194]. In de tweede NRA bestond de FANO-longlist uit 25 dreigingen. Ook was er expliciete aandacht voor de specificering van de witwasdreigingen in de expertmeetings en verdiepende interviews.
- Meer kwantitatieve data en informatie over voorafgaande criminaliteitsvormen. In deze NRA zijn bij de beschrijving van contextuele factoren (hoofdstuk 3) en de 18 grootste witwasdreigingen (hoofdstuk 4) in grotere mate dan in de tweede NRA Witwassen relevante kwantitatieve databronnen betrokken. Het gaat om:
  - data uit recente Jaaroverzichten van de FIU-Nederland;
  - door het OM – op verzoek van het WODC – verstrekte data over de geregistreerde instroom, afdoening en uitstroom van verdachten van witwassen;

[193] Pearsons R = 0,92, p = 0,001, N = 8. Zie bijlage 9 voor nadere informatie.

[194] De definitieve longlist bestond – na de bespreking ervan in de eerste expertmeeting – uit 50 witwasdreigingen.

- door DNB – op verzoek van het WODC – verstrekte data over de actuele aantallen van de diverse typen van financiële instellingen die in Nederland opereren met een geldige Nederlandse of buitenlandse vergunning;
- door Justis/TRACK – op verzoek van het WODC – verstrekte data over rechtspersonen in Nederland;
- door het AMLC – op verzoek van het WODC – verstrekte informatie over het aantal witwasonderzoeken van de FIOD met betrekking tot de 18 grootste witwasdreigingen (evenals enige andere informatie over AMLC-projecten);
- informatie van de RIEC's over hun ervaringen met witwassen in de verschillende RIEC-regio's.

Ook heeft het WODC dataverzoeken ingediend bij de FIU-Nederland en het FEC, waarbij gevraagd werd om zoveel mogelijk relevante (kwantitatieve) data over elk van de 18 grootste witwasdreigingen aan te leveren. Dit heeft echter niet geleid tot de verstrekking van kwantitatieve data die gebruikt konden worden in deze NRA.
De verzamelde informatie was wel behulpzaam bij het beschrijven van de context waarbinnen de dreigingen plaatsvinden, de aard en mechanismen van de dreigingen en het verkrijgen van inzicht in ervaringen van organisaties met de dreigingen.

Aandachtspunten
Net als bij de eerdere NRA's zijn er ook aandachtspunten waarmee rekening gehouden moet worden bij het op waarde schatten van de resultaten van de NRA. Deze aandachtpunten zijn grotendeels inherent aan de gekozen aanpak en kwamen om die reden ook al bij de vorige NRA's naar voren. In de keuze voor de toegepaste onderzoeksmethodologie is geprobeerd een zorgvuldige afweging te maken van zowel de voor- als nadelen die te verbinden zijn aan onderzoeksinstrumenten.

- De NRA is met name gebaseerd op de oordelen en inschattingen van vertegenwoordigers van expertorganisaties. Hoewel geprobeerd is in de gekozen onderzoeksaanpak de voorwaarden voor een betrouwbare dataverzameling te optimaliseren, kan niet worden uitgesloten dat bij het identificeren van de grootste witwasdreigingen, het inschatten van de potentiële impact daarvan en het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ook subjectieve elementen hebben meegespeeld en dat deze mogelijk (deels) op perceptie/ persoonlijke inschatting hebben plaatsgevonden.

Bij de uitvoering van de NRA is rekening gehouden met de aandachtspunten en getrokken lessen uit de tweede NRA voor witwassen. Dit past binnen het gekozen groeimodel dat voor de Nederlandse NRA's is gevolgd. Bij de uitvoering van deze derde NRA voor witwassen is geen aanleiding gevonden nieuwe aandachtspunten te benoemen. Wel zijn er ook in deze NRA weer lessen getrokken.

6.3 Lessen voor de volgende NRA

In deze paragraaf wordt een aantal lessen geformuleerd die uit de genoemde aandachtspunten in de vorige paragraaf volgen en waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden.

Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven, noemde de FATF in haar landenevaluatie van het Nederlandse witwasbeleid dat er bij aankomende NRA's meer gebruikgemaakt zou moeten worden van kwantitatieve data over de witwasrisico's en dat er meer (kwantitatieve) informatie opgenomen moet worden over de criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen. In deze derde NRA zijn, zoals bij de subparagraaf 'sterke

punten' al aan bod kwam, bij de beschrijving van contextuele factoren (hoofdstuk 3) en de 18 grootste witwasdreigingen (hoofdstuk 4) in nog grotere mate dan in de vorige NRA relevante kwantitatieve databronnen betrokken. De verzamelde kwantitatieve informatie bleek vooral van illustratieve waarde te zijn. Het streven was echter om voor elk van de grootste witwasdreigingen kwantitatieve data op te nemen die een indicatie of meer inzicht zouden bieden in het risicogehalte van de betreffende dreigingen en de daaraan voorafgaande criminaliteitsvormen.

In de beginfase van deze NRA zijn aan diverse potentiële data-leveranciers vooraankondigingen gedaan ten aanzien van een dataverzoek. Zodra de definitieve lijst van grootste witwasdreigingen bekend was (in de tweede expertmeeting), zijn de dataverzoeken uitgegaan. De data konden verstrekt worden in de periode van mei tot en met oktober 2023.[195] Op het niveau van de dreigingen zijn uiteindelijk in beperkte mate data verstrekt (alleen door het AMLC en Justis/TRACK). De enige witwasdreiging waarvoor kwantitatieve data zijn aangeleverd die daadwerkelijk meer inzicht bieden in de dreiging, is 'witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen'. Op basis van data van Justis/TRACK zijn aanvullende inzichten verkregen in ongebruikelijke situaties met betrekking tot stichtingen en staks.

Redenen voor het niet of in beperkte mate verstrekken van kwantitatieve data over elk van de 18 grootste witwasdreigingen zijn – voor zover het WODC dit kan inschatten – de tijdsinvestering die het dataverzoek van de organisaties vergt, de beperkte capaciteit bij organisaties om hiervoor tijd vrij te maken, knelpunten dan wel onmogelijkheden om bepaalde relevante informatie uit de datasystemen van de organisaties te halen en/of de vertrouwelijkheid van de betreffende data.

In hoofdstuk 1 kwam al aan bod dat de risicoanalyse een overkoepelende dataset vereist die voor alle dreigingen de benodigde gegevens van voldoende kwaliteit bevat. Ten behoeve van de risicoanalyse in de NRA's zouden in ieder geval de volgende typen kwantitatieve data beschikbaar moeten zijn:

- data over de prevalentie van de verschillende witwasdreigingen;
- data over de potentiële impact van de diverse dreigingen op de criteria van de MCA;
- data over de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of bestrijding van iedere dreiging.

Die data zijn nu niet beschikbaar en zelfs als die data wel beschikbaar zouden komen en tijdig beschikbaar zouden worden gesteld ten behoeve van de NRA, dan bemoeilijken verschillende aspecten nog steeds de risicoanalyse. Allereerst blijft bij alle vormen van criminaliteit, en dus ook van de verschillende witwasdreigingen, een groot deel verborgen; dit '*dark number*' komt niet terug in de data die gebruikt worden

[195] Omdat het WODC geen zicht heeft op de precieze aard en omvang van de data en andere informatie die deze partijen beschikbaar hebben, is een algemene vraag uitgegaan voor het leveren van data en kwalitatieve informatie. Wel zijn daarbij aanwijzingen gegeven voor het type kwantitatieve en kwalitatieve informatie dat voor de NRA behulpzaam zou zijn. Zo werd aangegeven dat de betreffende partij wellicht naar bepaalde dreigingen specifiek onderzoek heeft gedaan, waardoor er cijfermatige overzichten of kwalitatieve beschrijvingen van casuïstiek beschikbaar zijn. Ook is gevraagd uit de datasystemen informatie te leveren die zicht biedt op het jaarlijkse aantal zaken/dossiers per dreiging, achtergrondinformatie over de complexiteit van de zaak (het aantal zaken met/zonder buitenlandse component/het aantal en type van ingezette (verhullings)methoden), de achterliggende criminaliteit (fraude, drugs of andersoortige criminaliteit) en/of een indicatie van de omvang van de zaak (bijvoorbeeld in euro).

voor de risicoanalyse. Ten tweede zijn er geen data beschikbaar over toekomstige of nog niet gesignaleerde witwasdreigingen die bij de risicoanalyse betrokken kunnen worden.

Wel kan in de volgende NRA's in nog grotere mate gebruik gemaakt worden van kwantitatieve data als aanvullende toelichting op (onderdelen van) de grootste witwasdreigingen en de context waarbinnen de dreigingen spelen. Daarvoor is dan wel een optimale en tijdige medewerking van de potentiële dataleveranciers een noodzaak, hetgeen tijdens de uitvoering van de voorliggende derde NRA Witwassen in sommige gevallen een knelpunt vormde. Bij toekomstige NRA's zouden de aanvragers van de NRA op verzoek van de onderzoekers al in de beginfase van het onderzoek een actievere rol kunnen innemen om de potentiële dataleveranciers te bewegen tijdig de data (zoals al is uitgevraagd voor deze derde NRA) te verstrekken.

Geconcludeerd kan worden dat een risicoanalyse op basis van kwantitatieve data voor de NRA's niet reëel is. De volgende NRA's zullen dus – net als de nu uitgevoerde NRA – een hoofdzakelijk kwalitatieve insteek hebben waarbij de risicoanalyse gebaseerd zal zijn op de oordelen en inschattingen van vertegenwoordigers van expertorganisaties.

Summary

Dutch National Risk Assessment on Money Laundering 2023

Background of the study

The Dutch policy for the prevention and repression of money laundering is based on the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) and regulations of the European Union (EU). As a member of the FATF, the Netherlands is bound by the recommendations of this intergovernmental body aimed at taking preventive and repressive measures against money laundering and terrorist financing, measures with regard to national legal systems and international cooperation. For the EU member states, most of the FATF recommendations have been converted into several successive anti-money laundering directives. Based on these directives, the EU member states must implement a risk-oriented policy against money laundering and terrorist financing and establish a National Risk Assessment (NRA). For the Netherlands, the implementation of the NRA is laid down in the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (Wwft). Article 1f paragraph 1 of the Wwft states that the Ministers of Finance and Justice and Security jointly publish a report, to be updated every two years, of the identified, analysed and assessed national risks in the areas of money laundering and terrorist financing.

The Research and Data Center (WODC) carried out a third NRA on money laundering for the European Netherlands in the period June 2022 to December 2023.[196] The risk analysis carried out for the NRA covers the period January 2020 to June 2023.The NRA has a fivefold purpose:

1 identifying the money laundering threats with the greatest potential impact (i.e. the greatest money laundering threats);
2 determining the level of potential impact of the greatest money laundering threats;
3 determining the level of resilience of the policy instruments for the prevention and/or repression of the greatest money laundering threats;
4 providing insight into the nature and mechanisms of the greatest money laundering threats; and
5 determining the risk level of the greatest money laundering threats by comparing the potential impact of the threats and the resilience of the policy instruments.

Research methodology

The structure of the third NRA is – as in the previous NRAs – determined by the ISO 31000 framework for risk management. The research methodology used includes the following components:

[196] Since 2017, two previous NRAs in the field of money laundering have been carried out by the WODC for the European Netherlands. In addition, two NRAs on terrorist financing have since been carried out for the European Netherlands. Two NRAs have also been carried out for the Caribbean Netherlands since 2017, relating to both money laundering and terrorist financing. Parallel to the realisation of the third NRA on money laundering, the WODC conducted the third NRA on terrorist financing (for the European Netherlands).

- A context analysis outlining the specific characteristics of the Netherlands that may influence the prevalence of money laundering and its potential impact. These factors can play a role in determining the money laundering methods to be used. For this context analysis, a literature study was conducted and relevant quantitative data sources were consulted.
- For the purpose of an inventory of money laundering threats, recent reports (published since 2020) have been studied, including the European Supra National Risk Assessment (SNRA), and the so-called FANO survey[197] has been conducted among public and private parties with a task in the prevention and/or combat of money laundering.
- In the first expert meeting, representatives of expert organisations identified the money laundering threats which they view as the threats having the greatest potential impact.
- After the first expert meeting, in-depth interviews were conducted with representatives of expert organisations and other parties with a role in combating money laundering to further discuss the nature, mechanisms and cases of the threats on the provisional shortlist of the greatest money laundering threats.
- In the second expert meeting – based on the findings from the interviews – the shortlist of the greatest money laundering threats was adjusted and finally established, after which the experts estimated the potential impact of the threats using a Multi Criteria Analysis (MCA).
- In the third expert meeting, experts estimated the resilience of the total package of available policy instruments for each of the greatest money laundering threats.
- By comparing the estimated potential impact of the money laundering threats with the estimated resilience, insight was gained into the risk level of the 18 greatest money laundering threats.
- Data requests have been submitted to a number of public organisations for all 18 threats and as much available quantitative data as possible as well as recent cases have been included in the report.
- In the final phase of the study, validating interviews are conducted with seven experts working at five key organisations, with the main aim of determining the extent to which they recognize the risk level of the 18 greatest money laundering threats. In addition, the correlation has been determined for the eight threats with the same scope that are included in the list of greatest threats in both the third NRA on money laundering and the third NRA on terrorist financing.

Greatest money laundering threats

From a longlist of 50 money laundering threats, relating to placement, concealment, legitimisation or integration methods, money laundering experts identified in the first expert meeting the ten threats that, in their opinion, scored highest in terms of potential impact within the Dutch context. This led to a preliminary shortlist of 15 greatest money laundering threats, which was expanded to 18 threats in the second expert meeting. The NRA focuses on this final shortlist of 18 greatest money laundering threats, which are shown categorised in Table Sum1 because the greatest threats do not vary much in terms of potential impact.

[197] In this online survey, respondents were asked to indicate in a longlist of threats whether they have experience with facts/cases of the threats from their own work and to what extent they consider the prevalence of the threats to be plausible or not based on of the information available at their organisation. FANO stands for Facts/case, Probable, Implausible and Unknown.

Table Sum1 Potential impact of 18 greatest money laundering threats (n=9)

Threat	Potential impact *(on a scale of 0-100)*
Score category '60 or more'	
Money laundering via professional service providers	67
Money laundering via wire transfers at licensed banks	60
Money laundering via trade-based constructions involving goods or services	60
Score category '55 to 59'	
Money laundering via private real estate	58
Money laundering via the purchase/sale, rental or lease of high-value products	58
Money laundering via commercial real estate	58
Money laundering via cash transactions/deposits at licensed banks	58
Money laundering via the physical movement of large amounts of cash and/or high-value products in the Netherlands or to/from abroad	57
Money laundering via less transparent Dutch legal entities	57
Money laundering via criminal underground banking or hawala banking	57
Money laundering via Payment Service Providers	56
Score category '50 to 54'	
Money laundering via providers of financial crypto services	54
Money laundering via straw men, front men or money mules	53
Money laundering via easily accessible ways to open a foreign bank account	52
Money laundering via foreign (offshore) structures	51
Money laundering via foreign bank account	51
Score category 'Less than 50'	
Money laundering via licensed money transfer organisations	49
Money laundering via splitting up trust office services	48

The threat 'money laundering via professional service providers' received by far the highest score of the 18 greatest money laundering threats, namely a potential impact score of 67 on a scale of 0 to 100. Lowest in this list of the greatest money laundering threats is 'money laundering via licensed money transfer organisations' and 'money laundering via splitting up trust office services' (in both cases a score of slightly lower than 50). The table above makes it clear that the potential impact of the vast majority of the 18 greatest money laundering threats does not differ greatly from each other (after all, the scores are often between 50 and 60).

The money laundering threats are aimed at placing criminal cash in the legal money circuit, integrating criminal money into the financial system, concealing the manner in which the criminal money is placed or integrated and/or the identity of the criminal who places or integrates the money, and/or giving the criminal money an appearance of legitimacy. These threats can – in various combinations of two or more threats – form a money laundering construction. A money laundering construction can be quite

simple in nature (for example, the use of a money mule who moves large amounts of cash abroad), but can also be very complex in nature (for example, the purchase of private real estate by a straw man involving both offshore structures and less transparent Dutch legal entities).

A previous study shows that in 2014, drugs and fraud together were responsible for more than 90 percent of the money laundering needs in the Netherlands. The fact that drugs and fraud appear to be the most important preceding form of crime is supported by data from the Annual Review of the Financial Intelligence Unit of the Netherlands (FIU-the Netherlands): most suspicious transaction reports relate to these two forms of crime. In general, it can also be stated that drug crime involves more use of cash than financial fraud. This may indicate that money laundering threats in which cash is placed or moved in the legal circuit mainly involve drug money.

Resilience of the policy instruments

The available policy instruments to prevent and combat money laundering include all relevant instruments arising from international and national legislation and regulations, legislation and regulations at a municipal level, sectoral and industry-oriented regulations, and regulations at an organisational level. This NRA also views partnerships between public and/or private organisations and guidelines, guidances and policy plans of organisations that play a role in the prevention and/or combat of money laundering as a policy instrument. Table Sum2 provides an overview of the policy instruments that were available until June 2023 - the month in which the third expert meeting took place - to prevent and combat money laundering.

Table Sum2 Policy instruments to prevent and combat money laundering

International laws and regulations	National laws and regulations	Other policy instruments
• FATF recommendations • EU anti-money laundering directives • European regulation on declaration of liquid assets • Wire Transfer Regulation 2	• Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act[198] • Financial Supervision Act • Penal Code • Code of Criminal Procedure • Sanctions Act 1977 • Trust and Company Service Providers (Supervision) Act 2018 • General Customs Act • Legal Entities Supervision Act • Trade Register Act 2007 (including UBO-registers) • Tax legislation • Economic Offenses Act • Public Administration Probity Screening Act	• National partnerships • International partnerships • Sectoral regulations and conditions • Guidelines, guidances and policy plans

[198] In the Netherlands, the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (Wwft) requires a large number of institutions to report Unusual Transactions to the Financial Intelligence Unit - the Netherlands.

For the 18 greatest threats, in the third expert meeting money laundering experts assessed the extent to which the total package of existing policy instruments counters the potential impact of the threats. The results of the expert meeting are shown categorised in table Sum3. In their assessment of the resilience of the policy instruments, experts based their assessment on the policy instruments that had been implemented at that time (June 2023).

For two money laundering threats, the experts judge that the resilience of the policy instruments counters the potential impact by 60% or more, namely 'money laundering via cash transactions/deposits at licensed banks' (score 64) and 'money laundering via wire transfers at licensed banks' (score 60). The four money laundering threats with the lowest resilience score all have an international character: money laundering via foreign bank account (score 31), via foreign (offshore) structures (score 26), via criminal underground banking or hawala banking (score 26) and via easily accessible ways to open a foreign bank account (score 20). The low scores therefore mean that the total package of policy instruments – according to experts – only counteract these money laundering threats to a relatively limited extent. Table Sum3 shows that the resilience of the policy instruments can differ greatly between the 18 greatest money laundering threats (the scores are between 20 and 64).

Despite the mitigating effect of the available instruments on the 18 greatest money laundering threats, the threats can still have a greater or lesser degree of impact. The mitigating effect is related to the extent to which the AIO principle[199] applies to the money laundering threats. With most money laundering methods one or more of the three AIO components apply. The more the AIO elements apply to money laundering threats, the lower the resilience of the policy instruments for preventing and repressing the threats.

[199] AIO stands for Anonymity (the method conceals the identity of the money laundering criminal), International (the method has an international character and is used via or from abroad) and Unregulated (the method relates to or is used in an unregulated sector).

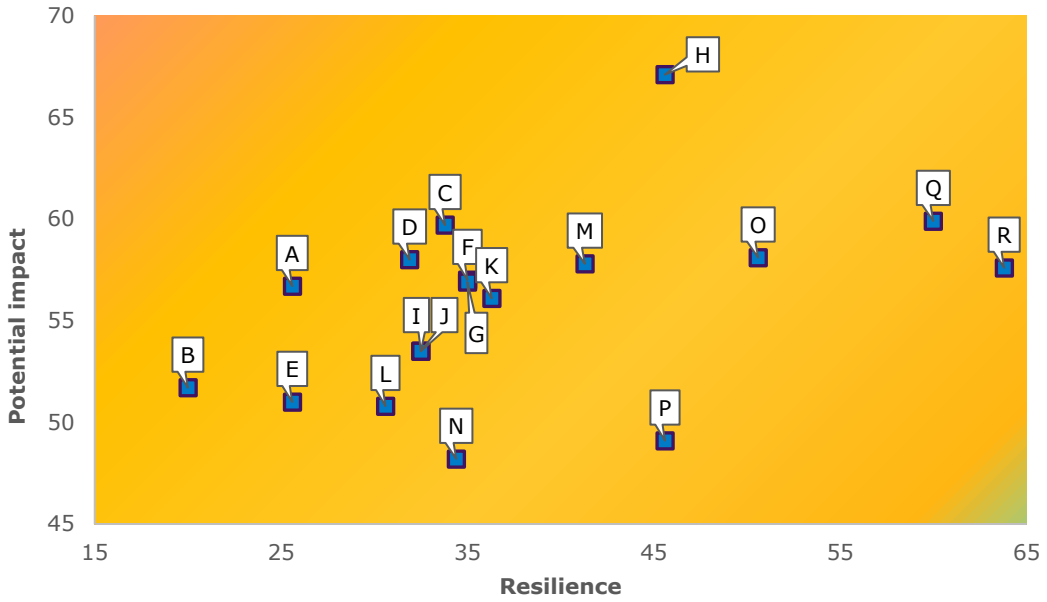
Table Sum3 Resilience of policy instruments per greatest money laundering threat (n=9)

Threat	Resilience *(on a scale of 0-100)*
Score category '60 or more'	
Money laundering via cash transactions/deposits at licensed banks	64
Money laundering via wire transfers at licensed banks	60
Score category '50 to 59'	
Money laundering via private real estate	51
Score category '40 to 49'	
Money laundering via professional service providers	46
Money laundering via licensed money transfer organisations	46
Money laundering via commercial real estate	41
Score category '30 to 39'	
Money laundering via Payment Service Providers	36
Money laundering via the physical movement of large amounts of cash and/or high-value products in the Netherlands or to/from abroad	35
Money laundering via less transparent Dutch legal entities	35
Money laundering via splitting up trust office services	34
Money laundering via trade-based constructions involving goods or services	34
Money laundering via providers of financial crypto services	33
Money laundering via straw men, front men or money mules	33
Money laundering via the purchase/sale, rental or lease of high-value products	32
Money laundering via foreign bank account	31
Score category '20 to 29'	
Money laundering via foreign (offshore) structures	26
Money laundering via criminal underground banking or hawala banking	26
Money laundering via easily accessible ways to open a foreign bank account	20

Risk level of greatest money laundering threats

In Figure Sum1, a heat map compares the expert estimates of the potential impact and resilience of the policy instruments for the 18 greatest money laundering threats. The highest risks are threats with a high potential impact and low resilience of the available policy instruments. This heatmap can be seen as a summary of the third NRA on money laundering. However, it must be taken into account that the heatmap only shows the greatest money laundering threats and that the other threats from the longlist, that are also part of the NRA, are seen by the experts as moderate risks.

Figure Sum1 Heatmap third NRA: potential impact compared to resilience to the greatest money laundering threats[a]



A	Criminal underground banking or hawala banking	J	Straw men, front men or money mules
B	Easily accessible ways to open a foreign bank account	K	Payment Service Providers
C	Trade-based constructions with goods or services	L	Foreign bank account
D	Purchase/sale, rental or lease of high-value products	M	Commercial real estate
E	Foreign (offshore) structures	N	Splitting up trust office services
F	Physical movement of large amounts of cash and/or high-value products	O	Private real estate
G	Less transparent Dutch legal entities	P	Licensed money transfer organisations
H	Professional service providers	Q	Wire transfers at licensed banks
I	Financial crypto service providers	R	Cash transactions/deposits at licensed banks

a To illustrate the differences as clearly as possible, the figure shown is a cut-out from a figure with axes ranging from 0 to 100, where the colors run from top left: red (highest potential impact and lowest resilience) to bottom right: green (lowest potential impact and highest resilience). The figure with the axes ranging from 0 to 100 can be found in Appendix 8.

The figure shows that the risk level of the 18 greatest money laundering threats does not differ significantly from each other. This applies in particular to the potential impact scores, which range from 48 to 67. The resilience to the threats shows a greater spread. All threats are in the orange area in the figure. Of all these high-risk money laundering threats, the following five threats have the highest risk level (shown at the top left of the figure):

- *Money laundering via criminal underground banking or hawala banking (A in Figure Sum1)*. This money laundering threat has such a high risk level mainly due to a low estimated resilience. According to the AIO principle the threat offers opportunities to transfer money anonymously, has an international character and is often deployed via and/or abroad, and concerns an unregulated 'sector'. Furthermore,

this money laundering method is relatively easily accessible to criminals who want to launder their illegally obtained money.

- *Money laundering via easily accessible ways to open a foreign bank account (B)* . With this money laundering threat, the high risk level is mainly caused by a very low estimated resilience. This is related to the fact that some digital foreign bank accounts can be opened relatively easily by criminals – with, depending on the country, possibly less strict money laundering regulations and supervision with regard to financial service providers – and that there are currently no policy instruments to counter this. Once the criminal has a foreign bank account, he or she can conduct transactions to, through or from this account, which are hard to monitor by Dutch banks and are less transparent to investigative authorities, which therefore have a less good information position.
- *Money laundering via trade-based constructions involving goods or services (C)*. With this money laundering threat, the high level of risk is related to the fact that the various methods that fall under Trade-Based Money Laundering (TBML) and Service-Based Money Laundering (SBML) are non-transparant in nature and that they often have an international character. This money laundering threat is therefore less insightful for Dutch investigative authorities.
- *Money laundering via the purchase/sale, rent/rental or lease of high-value products (D)*. The high risk level of this money laundering threat is caused by the fact that it offers many different ways to place or integrate criminal cash into the legal money circuit (for the benefit of one's own use of the high-value products). The fact that the rental and so-called operational lease of high-value products, as is often the case with leasing cars, do not fall under the Wwft and the supervision by the Wwft Monitoring Office (BTWwft) also contributes to the high risk level of the threat.
- *Money laundering via professional service providers (H)*. With this money laundering threat, the high risk level is caused by the very high estimated potential impact of the threat. This high estimate is because professional service providers play a pivotal role in many money laundering methods. Their conscious or unconscious involvement makes it possible, for example, to purchase a home with criminal money or to set up a foundation.

Of the 18 greatest money laundering threats, the least high risk level lies with the three money laundering threats located furthest at the (bottom) right of the figure: 'money laundering via licensed money transfer organisations' (P), 'money laundering via wire transfers at licensed banks' (Q) and 'money laundering via cash transactions/deposits at licensed banks' (R). Although these threats still involve a significant level of risk, their risk level is estimated to be relatively the lowest. This is mainly due to the highly estimated resilience, which can be related to the improvement of customer due diligence and transaction monitoring by both licensed banks and licensed money transfer organisations in recent years.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2022). *Bestrijden witwassen deel 3: Stand van zaken 2021*. Algemene Rekenkamer.

Anti Money Laundering Centre (2018). *Witwassen: wat is dat?* AMLC.

Anti Money Laundering Centre (2022). *Risico-indicatoren Project offshore vennootschappen en vastgoed*. AMLC.

Bekkers, R., Leijten, I., & Van Leijenhorst, H. (2022). *Toezicht op Algemeen Nut*: Advies aan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst. Rijksoverheid. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/21/rapport-toezicht-op-algemeen-nut

Béné, C., Wood, R. G., Newsham, A., & Davies, M. (2012). Resilience: New utopia or new tyranny? Reflection about the potentials and limits of the concept of resilience in relation to vulnerability reduction programmes. *IDS Working Papers*, *2012*(405), 1-61.

Besamusca, E., & Verheul, J. (2010). 'Introduction'. In: E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam University Press.

Betaalvereniging Nederland (2023). *Jaarverslag 2022*. Betaalvereniging Nederland.

Blouin, J. & L.A. Robinson, (2020). *Double counting accounting: How much profit of multinational enterprises is really in tax havens?* Social Science Research Network.

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017 Georganiseerde criminaliteit.* Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Bruinsma, F. (2010). 'Law in action'. In: Besamusca, E., & Verheul, J. (2010). 'Introduction'. In: E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam University Press.

Bruinsma, M.Y. & Spapens, A. (2018). 'Terrorist access to firearms in the Netherlands'. In: N. Duquet (red.), *Triggering terror: Illicit gun markets and firearms acquisition of terrorist networks in Europe* (pp. 285-325). Flemish Peace Institut.

CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2023). *Nederland Handelsland. Export, import & investeringen 2022*. CBS.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2021). *Malafide Stichtingen.* CCV.

Commissie Doorstroomvennootschappen (2021). *Op weg naar acceptabele doorstroom: Rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen*. Ministerie van Financiën.

DNB (De Nederlandsche Bank) (2020). *Leidraad Wwft en Sw.* 15 januari 2020. DNB.

DNB (De Nederlandsche Bank) (2022). *Convenant Contant Geld*. 20 april 2022. DNB.

Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Landelijke Eenheid (2022). *De narcostand van Nederland: Fenomeenbeeld drugs 2021.*

Eikelenboom, S., Kotkamp, L. & Rasch, H. (2023, 26 augustus). Oligarchen, miljonairs en criminelen gebruiken Nederlandse rechtsvorm wereldwijd als dekmantel. *Follow the Money*.

Europese Commissie (2022, 27 oktober). *Commission staff working document accompanying the document: Report from the commission to the european parliament and the council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities.*

Eurostat (2023, 11 mei). *Demography of Europe: 2023 interactive edition.*

Ferwerda, H, Wolsink, J, Van Leiden, I. (2020). *De lading van vuurwapens: Een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland.* Politiekunde 104. Politie en wetenschap.
FATF (Financial Action Task Force) (2006, 23 juni). *Trade Based Money Laundering.* FATF.
FATF (Financial Action Task Force) (2012-2023). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF Recommendations*. Updated 2023. FATF.
FATF (Financial Action Task Force) (2013, februari). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. FATF.
FATF (Financial Action Task Force) (2018, juli). *Professional money laundering*. FATF.
FATF (Financial Action Task Force) (2022, 24 augustus). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: The Netherlands.* Fourth Round Mutual Evaluation Report. FATF.
FATF (Financial Action Task Force) & Egmont Group (2020, 9 december). *Trade-based Money Laundering: Trends and Developments*. FATF.
Financieel Expertise Centrum (z.j.). *FEC project TBML-automotive: Toelichting, resultaten, conclusies en maatregelen*.
FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit Nederland) (2021). *Jaarverslag 2020.* FIU-Nederland.
FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit Nederland) (2022). *Jaarverslag 2021.* FIU-Nederland.
FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit Nederland) (2023). *Jaarverslag 2022.* FIU-Nederland.
Hamilton, A., & Hammer, C. (2018). *Can we measure the power of the grabbing hand? A comparative analysis of different indicators of corruption.* Washington (DC): World Bank Group. Policy Research Working Paper 8299.
iCOV (infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen) (2022, december). *Vooruitblik 2023*. iCOV.
ISO 31000:2009 (2009a). *Risk management: Principles and guidelines.* International Organization for Standardization.
ISO/IEC 31010:2009 (2009b). *Risk management: Risk assessment techniques.*International Organization for Standardization.
Junger, M., Veldkamp, B., Koning, L. (2022, 29 maart). *Fraudevictimisatie in Nederland*. Universiteit Twente.
Justis (2017). *De Wet controle op rechtspersonen: Een continue controle op rechtspersonen.* Justis.
Kamer van Koophandel (2020). *Schematisch overzicht rechtsvormen.*
Korps Landelijke Politiediensten (2008). *Witwassen: Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008.* KLPD.
Kramer, J., Blokland, A., Kleemans, E., Soudijn, M. (2022, 16 januari). *Money laundering as a service: Investigating business-like behavior in money laundering networks in the Netherlands*. Trends in Organized Crime.
Kroon, M. (1992). *Effects of accountability on groupthink and intergroup relations: Laboratory and field studies*. Proefschrift Rijksuniversiteit Utrecht. Thesis Publishers.
Kruisbergen, E. W., Van de Bunt, H. G., & Kleemans, E. R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 306.
Kyriakos-Saad, N., Esposito, G. & Schwarz, N. (2012). The Incestuous Relationship Between Corruption and Money Laundering. *Revue internationale de droit pénal, 83*, 161-172.

Lees, F.P. (1980). *Loss Prevention in the Process Industries.* Butterworth-Heinemann.
Lejour, A. (2020). De last van onbelaste winsten: Belastingontwijking in en door Nederland. Oratie Tilburg University, 7 februari 2020.
Mijnhardt, W. (2010). 'A tradition of tolerance'. In: E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands.* Amsterdam University Press.
Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019, 30 juni). *Plan van aanpak witwassen*. Ministers van Financiën, Justitie en Veiligheid.
Ministerie van Financiën (2022, 8 april). *Kamerbrief Aanbieding Convenant Contant Geld*. Ministerie van Financiën.
Minister van Financiën (2023, 31 mei). *Kamerbrief Vervolgstappen chartale infrastructuur.* Kenmerk 2023-0000086274. Ministerie van Financiën.
Minister van Justitie en Veiligheid (2022, 26 april*). Aanpak georganiseerde criminaliteit op hoofdlijnen*. Brief aan de Tweede Kamer. Kenmerk: 3977507. Bijlage 3: Ondergronds bankieren. Minister van Justitie en Veiligheid.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022a, 4 november). Kamerbrief Onderwerp Veiligheidsagenda 2023 t/m 2026. Minister van Justitie en Veiligheid.
Nanaeva, Zhamal & Aysan, Ahmet Faruk & Shirazi, Nasim Shah (2021). *Open banking in Europe: The impact of the Revised Payments Services Directive on Solarisbank and Insha*. MPRA Paper 110763. University Library of Munich, Germany.
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022b). *Slachtoffers van mensenhandel in beeld bij CoMensha 2017-2021*. 18 oktober 2022.
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022). *Dadermonitor mensenhandel 2017-2021*. 6 december 2022.
OM (Openbaar Ministerie) (2019). Ondergronds Bankieren. *Inzicht Magazine.* 2019/03. Openbaar Ministere.
OM (Openbaar Ministerie) (2021). *Jaarbericht 2020*. Openbaar Ministere.
OM (Openbaar Ministerie) (2022). *Jaarbericht 2021.* Openbaar Ministere.
OM (Openbaar Ministerie) (2023). *Jaarbericht 2022*. Openbaar Ministere.
RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) (2022). *Criminele investeringen in vakantieparken in Oost-Nederland: Een fenomeenonderzoek*. RIEC Oost Nederland.
Schulpen, L., & Van der Plas, D. (2023). *State of the Sector: Introductie van de Goede Doelen Index*. Juni 2023. CBF, Toezicht op goeddoen en Radboud Universiteit Nijmegen.
SEO Economisch Onderzoek (2021). *Illegale trustdienstverlening*. SEO Economisch Onderzoek.
Soudijn, M. R. (2014). Using strangers for money: A discussion on money-launderers in organized crime. *Trends in organized crime*, *17*(3), 199-217.
Soudijn, M. (2017). *Witwassen: Criminaliteitsbeeldanalyse 2016*. Politie Landelijke Eenheid Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
Soudijn, M., & Akse, Th. (2012). *Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012.* Korps landelijke politiediensten (KLDP).
Tavares, C., Thomas G. & Roudaut M. (2010). *Money laundering in Europe: Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs*. Eurostat Methodologies and Working papers. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., Van Saase, A., Slot, B., & De Swart, L. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen: Eindrapportage.* Universiteit Utrecht, Ecorys, Vrije Universiteit Amsterdam.
United States Department of State. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2022a). *International Narcotics Control Strategy Report Volume I: Drug and Chemical Control*. United States Department of State.

United States Department of State. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2022b). *International Narcotics Control Strategy Report Volume II: Money Laundering*. United States Department of State.
Van de Bunt, H.G. & Huisman, K. (2009). 'Pakistaanse hawala bankiers in Nederland'. In: H.G. van de Bunt & D. Siegel (red.), *Ondergronds bankieren in Nederland* (109-134). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
Van der Veen, H.C.J., & Ferwerda, J. (2016). *Verkenning methoden en data National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering*. WODC. Cahier 2016-12.
Van der Veen, H.C.J, & Heuts, L.F. (2017a). *National Risk Assessment Witwassen*. WODC. Cahier 2017-13.
Van der Veen, H.C.J., & Heuts, L.F. (2017b). *National Risk Assessment Terrorismefinanciering*. WODC. Cahier 2017-14.
Van der Veen, H.C.J., & Heuts, L.F. (2018). *National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. WODC. Cahier 2018-17.
Van der Veen, H.C.J., & Heuts, L.F. m.m.v. E.C. Leertouwer (2020a). *National Risk Assessment Witwassen 2019*. WODC. Cahier 2020-11.
Van der Veen, H.C.J., & Heuts, L.F. m.m.v. E.C. Leertouwer (2020b). *National Risk Assessment Terrorismefinanciering 2019*. WODC. Cahier 2020-12.
Van der Veen, H.C.J., & Heuts, L.F. (2021). *National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering 2021 Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. WODC. Cahier 2021-14.
Van Dijk, J., Cruyff, M. & Van Heijden, P. (2021, november). *Multiple Systems Estimation Slachtoffers Mensenhandel Nederland 2016-2019*.
Van Koningsveld, J. (2013). Money laundering – 'You don't see it, until you understand it': rethinking the stages of the money laundering process to make enforcement more effective. In: *Research handbook on money laundering* (pp. 435-451). Edward Elgar Publishing.
Van Koningsveld, T.J. (2015). De offshore vennootschap: Het ideale verhullingsinstrument voor de witwasser. *Justitiële verkenningen*, *41*(1), 54-68.
Van Koningsveld, T.J. (2016, maart). Compliance & offshorewereld: 'Je ziet het pas als je het doorhebt'. De risico's van transacties met offshore-vennootschappen. *De Compliance Officer*, 18-21.
Van Leiden, I., Wolsink, J. Ferwerda, H. (2019). *Criminelen achter het stuur. Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten*. Beke.
Van Zanden, J.L. (2010). 'The Economy of the Polder'. In: E. Besamusca & J. Verheul (red.), Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands.Amsterdam University Press.
Verdugo-Yepes, C. (2011). *Compliance with the AML/CFT International Standard: Lessons from a Cross-Country Analysis*. July 2011. IMF Working Paper. WP/11/177.
World Trade Organization (2023). *World trade Statistical Review 2023.* World Trade Organization.

Links naar websites

- 'Jaarlijks wordt in Nederland bijna 13 miljard euro witgewassen' - NRC
- 2. Internetgebruik (cbs.nl)
- 20230331+Overzicht+werkzaamheden+NSOC.pdf
- 4. Online oplichting en fraude (cbs.nl)
- ACI World confirms top 20 busiest airports worldwide | ACI World
- Advocatuur onder toezicht van onafhankelijke landelijke toezichthouder | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
- Afname activiteiten van vooral kleinere bfi's (dnb.nl)
- Balanstotaal van Nederlands grootste banken met 2% gekrompen
- Bestrijden van mensenhandel | Mensenhandel en mensensmokkel | Rijksoverheid.nl
- Bestrijden van mensensmokkel | Mensenhandel en mensensmokkel | Rijksoverheid.nl.
- Betaaldiensten waarvoor een vergunning nodig is (dnb.nl)
- Buitenlandse belastingparadijzen en het verhullen van de UBO - AMLC
- CBF | Toezichthouder goede doelen
- Controle op liquide middelen die EU binnenkomen of verlaten: Raad neemt verordening aan - Consilium (europa.eu)
- Corruption Perceptions Index: Nederland krijgt laagste score ooit – Nieuws – Transparency International Nederland
- Data zoeken - DNB
- De commanditaire vennootschap (cv) | Ondernemersplein (kvk.nl)
- De stichting | Ondernemersplein (kvk.nl)
- Decreased activity among mostly smaller special purpose entities (dnb.nl)
- Delphi Method | RAND
- Demography 2023 edition - Interactive publications - Eurostat (europa.eu)
- Digital economy and society statistics - households and individuals - Statistics Explained (europa.eu)
- Europe Neobanking Market Size & Share Analysis - Industry Research Report - Growth Trends (mordorintelligence.com)
- Factsheet Betalingsverkeer 2022 | Betaalvereniging Nederland.
- FATF clarifies risk-based approach: case-by-case, not wholesale de-risking (fatf-gafi.org)
- FIOD en OM leggen beslag op meer dan 25 miljoen euro aan cryptovaluta in witwasonderzoek | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie
- Fraude | Openbaar Ministerie (om.nl)
- Frequently Asked Questions (fatf-gafi.org)
- Geen registratieplicht bij DNB voor aanbieders van crypto-to-crypto omwisseldiensten
- Greenwashing: groene woorden, vieze daden — Milieudefensie
- Hoe werken Cryptocurrencies? Wij leggen het je uit! (techopedia.com)
- Hoe werkt betalingsverkeer (dnb.nl)
- Home - Wolfsberg Group (wolfsberg-group.org)
- Home (fatf-gafi.org)
- Internet bankieren? Overzicht internetbanken - Bank.nl
- Jaarlijks wordt in Nederland bijna 13 miljard euro witgewassen' - NRC.
- Kwetsbaarheden voor witwassen bij PSP's - AMLC
- Leden - Holland Quaestor
- Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR) (afm.nl)
- Microsoft Power BI
- Misbruik van rechtsvormen in Nederland - AMLC

- Nationale samenwerking - FIU-Nederland
- Nederlands bbp per inwoner op vierde plaats binnen EU (cbs.nl)
- Netherlands - The World Factbook (cia.gov)
- Nieuwe trends en ontwikkelingen in Trade Based Money Laundering - AMLC
- Ondergronds bankieren - AMLC
- Organisatie - iCov
- Over de Volksbank | De Volksbank
- Overzicht rechtsvormen | Ondernemersplein (kvk.nl)
- Register van aanbieders van cryptodiensten (dnb.nl).
- Register van trustkantoren (dnb.nl).
- Registratie in UBO-registers | Financiële sector | Rijksoverheid.nl.
- Richtlijn voor strafvordering Witwassen 2021R004 | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie (om.nl)
- Risicolanden project offshore vennootschappen - AMLC
- Samen financiële criminaliteit bestrijden - TMNL
- Schematisch overzicht rechtsvormen (kvk.nl)
- StatLine - Bevolkingsontwikkeling; maand en jaar (cbs.nl)
- StatLine - Verdiensten en arbeidsvolume; uitvoerstromen (cbs.nl)
- StatLine (cbs.nl)
- stb-2023-232.pdf (officielebekendmakingen.nl)
- Stichting administratiekantoor (STAK) | Ondernemersplein (kvk.nl)
- THE NETHERLANDS - EBF
- The Netherlands' measures to combat money laundering and terrorist financing (fatf-gafi.org)
- Toezichthouders - FIU-Nederland
- Top-15 container ports in European Union in 2022 – PortEconomics
- Transactie Monitoring Nederland aan de slag (nvb.nl)
- Van bankrekeningfraude tot hulpvraagfraude - Het CCV
- Verstoring van crimineel ondergronds bankieren vraagt om internationale aanpak | Verhalen uit de praktijk | Nederland tegen georganiseerde misdaad
- Waar werken de meeste mensen? - Nederland in cijfers 2022 | CBS
- Waarom zijn er verschillende cijfers over het aantal bedrijven in Nederland? (cbs.nl)
- Wat u moet weten over crypto's (dnb.nl)
- Welke landen horen bij de Europese Economische Ruimte (EER)? | Rijksoverheid.nl
- Welke landen zijn Schengenlanden? | Rijksoverheid.nl
- Welke zeehavens zijn er in Nederland? (cbs.nl)
- Wetsvoorstel om toegang tot UBO-registers te beperken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
- wetten.nl - Regeling - Rapportagevoorschriften betalingsbalansrapportages 2003 (RV 2003) - BWBR0014656 (overheid.nl)
- wetten.nl - Regeling - Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme - BWBR0024282 (overheid.nl)
- What is corruption? - Transparency.org
- Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen) | Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Witwassen van virtuele valuta - AMLC

- World Competitiveness Ranking 2023 - IMD business school for management and leadership courses
- Wwft - Bureau Financieel Toezicht (bureauft.nl)

Casuïstiek

Links naar websites

- Aanhoudingen in witwasonderzoek - FIOD
- ABN AMRO betaalt 480 miljoen euro vanwege ernstige tekortkomingen bij het bestrijden van witwassen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.
- Celstraffen geëist voor omvangrijke fraude met goede doelenstichtingen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie
- Fintech-posterboy Revolut verstrikt in witwaszaak | De Tijd
- ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie
- Katvangers inzetten om 4,2 miljoen euro te verhullen | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie
- Neobank Revolut opent deuren in Nederland, maar is in UK onderwerp van groot witwasonderzoek (banken.nl)
- Netwerk rond geldtransactiekantoor verdacht van witwassen miljoenen euro's aan drugsgeld | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl)
- Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Rabobank | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl)
- Vader en dochter verdacht van witwassen van woning, auto en contant geld | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie (om.nl)
- Vier autobedrijven verdacht van btw-fraude en faciliteren witwassen bij export van auto's - FIOD
- Volksbank op vingers getikt voor overtreden anti-witwasregels (nos.nl)

Rechtszaken European Case Law Identifier (ECLI)

- ECLI:NL:RBOVE:2021:291
- ECLI:NL:GHAMS:2022:1673
- ECLI:NL:RBAMS:2022:7847
- ECLI:NL:RBROT:2023:164
- ECLI:NL:RBROT:2023:5808
- ECLI:NL:HR:2023:981

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. W.F.M. Bams	Universiteit Maastricht, School of Business and Economics

Leden

Mr. drs. Z. Zuidema	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (tot en met januari 2023)
Drs. T. van den Berk	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (vanaf april 2023)
Mr. dr. T.J. van Koningsveld	*Offshore* Kenniscentrum
Dr. M. Wesseling	WES Consulting

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Tabel B2.1 Verdiepende interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden
ABN Amro	3 medewerkers
Autoriteit Financiële Markten	2 medewerkers
Anti Money Laundering Centre	3 medewerkers
Belastingdienst	2 medewerkers
Bitvavo	2 medewerkers
BOVAG	1 medewerker
Bureau Financieel Toezicht	3 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	4 medewerkers
Douane Nederland	1 medewerker
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
Hiswa-Recron	1 medewerker
Holland Quaestor	3 medewerkers
ING	5 medewerkers
Justis/Track	1 medewerker
Kadaster	2 medewerkers
Kamer van Koophandel	1 medewerker
Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants	2 medewerkers
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	1 medewerker
Nationale Politie	3 medewerkers
Neprom	2 medewerkers
Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen	1 medewerker
Nederlandse Vereniging van Banken	1 medewerker
Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren	3 medewerkers
Offshore Kenniscentrum	1 medewerker
Openbaar Ministerie	2 medewerkers
Rabobank	2 medewerkers
Regionale Informatie en Expertise Centra (groepsgesprek)	12 medewerkers
VastgoedPro	1 medewerker
Verenigde Betaal Instellingen Nederland	2 medewerkers
Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland	2 medewerkers
Volksbank	1 medewerker
Totaal aantal geïnterviewden	**74**

Tabel B2.2 Validerende interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Anti Money Laundering Centre	1 medewerker
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
Nationale Politie	1 medewerker
Nederlandse Vereniging van Banken	2 medewerkers
Openbaar Ministerie	1 medewerker
Totaal aantal geïnterviewden	**7**

Tabel B2.3 Evaluatieve interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Ministerie van Justitie en Veiligheid	1 medewerker
Ministerie van Financiën	1 medewerker
Totaal aantal geïnterviewden	**2**

Bijlage 3 Deelnemers expertmeetings

Tabel B3.1 Deelnemers expertmeetings

Organisatie	1e expertmeeting	2e expertmeeting	3e expertmeeting
Autoriteit Financiële Markten	Deelnemer I	*Niet uitgenodigd*	*Niet uitgenodigd*
Anti Money Laundering Centre	Deelnemer I	Deelnemer II	Deelnemer III
Bureau Financieel Toezicht	Deelnemer I	Deelnemer I	Deelnemer I
Bureau Toezicht Wwft	Deelnemer I	Deelnemer I	Deelnemer I
De Nederlandsche Bank	Deelnemer I	Deelnemer II	Deelnemer II
Douane Nederland	Deelnemer I	Deelnemer I	Deelnemer I
Financial Intelligence Unit Nederland	Deelnemer I	Deelnemer I	Deelnemer II
Kansspelautoriteit	Deelnemer I	*Niet uitgenodigd*	*Niet uitgenodigd*
Koninklijke Marechaussee	Deelnemer I	*Niet uitgenodigd*	*Niet uitgenodigd*
Nationale Politie	Deelnemer I	Deelnemer I	Deelnemer I
Nederlandse Orde van Advocaten	Deelnemer I	*Niet uitgenodigd*	*Niet uitgenodigd*
Nederlandse Vereniging van Banken	Deelnemer I	Deelnemer II [a]	Deelnemer II [a]
Openbaar Ministerie	Deelnemer I	Deelnemer II	Deelnemer I
Totaal aantal deelnemers	**13**	**9**	**9**

a Deze organisatie heeft een vertegenwoordiger van een grootbank afgevaardigd.

Bijlage 4 FANO-enquête witwasdreigingen en responsoverzicht

Onderstaande tekst en tabellen zijn via een *online* enquête voorgelegd aan toezichthouders, opsporingsinstanties, handhavers, poortwachters en brancheorganisaties van poortwachters die zijn betrokken bij de preventie en/of bestrijding van witwassen. De enquête is uitgezet via de enquêtetool van Onderzoekdoen.nl.

Doel enquête

Via deze enquête willen wij achterhalen of uw organisatie via de eigen werkzaamheden (dus niet via berichten uit de media, via andere organisaties of via andere bronnen) ervaring heeft met feiten/casussen van 'dreigingen' op het terrein van witwassen. Bij 'dreigingen' gaat het om methoden die (kunnen) worden ingezet om crimineel geld wit te wassen of om elementen waarmee witwasconstructies worden opgebouwd. De enquête moet ook inzichtelijk maken in hoeverre uw organisatie de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk acht (op basis van informatie die bij uw organisatie via de eigen werkzaamheden beschikbaar is). Evenals bij de vorige NRA geschiedt dit volgens de zogeheten FANO-systematiek.

Toelichting enquête

Aan u wordt gevraagd om in een longlist van witwasdreigingen *bij iedere dreiging* een van de volgende letters te kiezen:

- een **F** indien er volgens u sprake is van deze dreiging en er via de eigen werkzaamheden één of meer **F**eiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een **A** indien het volgens u **A**annemelijk is dat deze dreiging speelt maar er via de eigen werkzaamheden geen feiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een **N** indien het volgens u **N**iet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover uw organisatie via de eigen werkzaamheden beschikt;
- een **O** indien het voor u **O**nbekend is of een dreiging speelt, omdat uw organisatie geen zicht heeft hierop via de eigen werkzaamheden, of omdat u de dreiging niet kent.

U kunt per dreiging slechts één keuze maken. Indien u een F bij een bepaalde dreiging invult, gaan wij ervan uit dat uw organisatie via de eigen werkzaamheden ervaring heeft met ten minste één specifieke casus. Wij stellen om die reden de vervolgvraag om voor die dreiging(en) een heel beknopte beschrijving van een Feit/casus (of een verwijzing hiernaar) te geven.

In een vervolgvraag bestaat de mogelijkheid om dreigingen die volgens u ontbreken, toe te voegen. Indien u hier een dreiging toevoegt, dient u ook een F of A aan te geven. In het geval van een F zien we ook graag een heel beknopte beschrijving van het Feit of de casus waar uw organisatie via de eigen werkzaamheden bekend mee is (of een verwijzing hiernaar).

Tot slot willen wij weten of er volgens u bepaalde witwasdreigingen bestaan die nu nog niet in Nederland zijn gesignaleerd maar in de toekomst wel actueel kunnen worden. Wij behandelen de door u aangeleverde informatie vertrouwelijk en bij de verwerking hiervan worden geen persoonlijke gegevens opgeslagen. Wel is het voor ons van belang te weten welke organisaties gerespondeerd hebben. Om deze reden vragen we u aan te geven namens welke organisatie u de enquête invult.

Enquêtevraag 1: Namens welke organisatie vult u de enquête in? (verplicht invullen)

…

Enquêtevraag 2a

Aan u wordt gevraagd om in een longlist van witwasdreigingen *bij iedere dreiging* een van de volgende letters te kiezen:

- een **F** indien er volgens u sprake is van deze dreiging en er via de eigen werkzaamheden één of meer **F**eiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een **A** indien het volgens u **A**annemelijk is dat deze dreiging speelt maar er via de eigen werkzaamheden geen feiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een **N** indien het volgens u **N**iet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover uw organisatie via de eigen werkzaamheden beschikt;
- een **O** indien het voor u **O**nbekend is of een dreiging speelt, omdat uw organisatie geen zicht heeft hierop via de eigen werkzaamheden, of omdat u de dreiging niet kent.

Welke letter is van toepassing op iedere dreiging in onderstaande longlist van witwasdreigingen? *(per dreiging kunt u 1 letter aanvinken, verplicht invullen)*

	F	A	N	O
1. Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	…	…	…	…
2. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	…	…	…	…
3. Witwassen via onvergunde banken	…	…	…	…
4. Witwassen via girale transacties bij vergunde betaaldienstverleners	…	…	…	…
5. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde betaaldienstverleners	…	…	…	…
6. Witwassen via onvergunde betaaldienstverleners	…	…	…	…
7. Witwassen via ondergronds bankieren	…	…	…	…
8. Witwassen via vergunde beleggingsondernemingen	…	…	…	…
9. Witwassen via onvergunde beleggingsondernemingen	…	…	…	…
10. Witwassen via vergunde beleggingsinstellingen	…	…	…	…

	F	A	N	O
11. Witwassen via onvergunde beleggingsinstellingen	…	…	…	…
12. Witwassen via vergunde verzekeraars	…	…	…	…
13. Witwassen via onvergunde verzekeraars	…	…	…	…
14. Witwassen via (constructies bij) vergunde trustkantoren	…	…	…	…
15. Witwassen via (constructies bij) onvergunde trustkantoren	…	…	…	…
16. Witwassen via notarissen	…	…	…	…
17. Witwassen via accountants	…	…	…	…
18. Witwassen via belastingadviseurs	…	…	…	…
19. Witwassen via administratiekantoren	…	…	…	…
20. Witwassen via advocaten	…	…	…	…
21. Witwassen via makelaars	…	…	…	…
22. Witwassen via taxateurs	…	…	…	…
23. Witwassen via projectontwikkelaars	…	…	…	…
24. Witwassen via handelaren in voertuigen	…	…	…	…
25. Witwassen via handelaren in vaartuigen	…	…	…	…
26. Witwassen via handelaren in juwelen en edelmetaal	…	…	…	…
27. Witwassen via handelaren in kunst	…	…	…	…
28. Witwassen via andersoortige handelaren	…	…	…	…
29. Witwassen via vergunde casino's	…	…	…	…
30. Witwassen via onvergunde casino's	…	…	…	…
31. Witwassen via vergunde *online* kansspelen	…	…	…	…
32. Witwassen via onvergunde *online* kansspelen	…	…	…	…
33. Witwassen via vergunde aanbieders van cryptodiensten	…	…	…	…
34. Witwassen via onvergunde aanbieders van cryptodiensten	…	…	…	…
35. Witwassen via de voetbalwereld (professioneel/amateur)	…	…	…	…
36. Witwassen via rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid	…	…	…	…
37. Witwassen via rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid	…	…	…	…
38. Witwassen via *offshore* vennootschappen	…	…	…	…
39. Witwassen via inzet van tussenpersonen (katvangers, stromannen)	…	…	…	…
40. Witwassen via *non-fungible tokens* (nft's)	…	…	…	…
41. Witwassen via leningsconstructies (*loan-back* of *back-to-back* constructies)	…	…	…	…
42. Witwassen via ABC-transacties	…	…	…	…
43. Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	…	…	…	…
44. Witwassen via andere handelsconstructies met goederen	…	…	…	…
45. Witwassen via andere handelsconstructies met diensten	…	…	…	…
46. Witwassen via het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld naar het buitenland	…	…	…	…

	F	A	N	O
47. Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in producten/goederen	…	…	…	…
48. Witwassen via *crowdfunding* platforms	…	…	…	…

Enquêtevraag 2b: Volgens u is er van onderstaande dreiging(en) sprake en is er via de eigen werkzaamheden één of meer Feiten/casus bekend bij uw organisatie. Kunt u voor deze dreiging(en) een beknopte beschrijving van een Feit/casus (of een verwijzing hiernaar) geven? *(niet verplicht invullen)*

1. …
2. …
3. …
Etc.

Enquêtevraag 3a: Welke witwasdreigingen heeft u gemist in de longlist die in enquêtevraag 2a wordt weergegeven? *(niet verplicht invullen)*

1. …
2. …
3. …
4. …
5. …

Enquêtevraag 3b: Volgens u is er van onderstaande dreiging(en) sprake en is er via de eigen werkzaamheden één of meer Feiten/casus bekend bij uw organisatie. Kunt u voor deze dreiging(en) een beknopte beschrijving van een Feit/casus (of een verwijzing hiernaar) geven? *(niet verplicht invullen)*

1. …
2. …
3. …
4. …
5. …

Enquêtevraag 4: Welke witwasdreigingen zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden? *(niet verplicht invullen)*

1. …
2. …
3. …
4. …
5. …

Enquêtevraag 5: Ruimte voor opmerkingen *(niet verplicht invullen)*

…

Hartelijk dank voor het invullen van de FANO-enquête.

Responsoverzicht

Tabel B4.1 Lijst van respondenten FANO-enquête (aangeschreven organisaties)

Organisatie	Organisatie
ABN-AMRO	Kamer van Koophandel
Anti Money Laundering Centre / Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst[a]	Kansspelautoriteit
Autoriteit Financiële Markten	Koninklijke Marechaussee
Belastingdienst	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Bureau Economische Handhaving	Nationale Politie
Bureau Financieel Toezicht	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
Bureau Toezicht Wwft	Nederlandse Orde van Advocaten
De Nederlandsche Bank	Neprom
Douane Nederland	Openbaar Ministerie
Financial Intelligence Unit Nederland	Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland
ING	Volksbank
International Card Services	

a Deze organisaties hebben de enquête gezamenlijk ingevuld. Het AMLC valt onder de FIOD.

Bijlage 5 Van longlist naar shortlist grootste witwasdreigingen

Tabel B5.1 Resultaten FANO-enquête (n=23)

Longlist witwasdreigingen	F	A	N	O
1. Witwassen via inzet van tussenpersonen	12	8	0	3
2. Witwassen via rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid	12	5	2	4
3. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	12	3	2	7
4. Witwassen via rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid	11	7	1	4
5. Witwassen via *offshore* vennootschappen	11	7	1	4
6. Witwassen via leningsconstructies (*loan-back* of *back-to-back* constructies)	11	5	1	6
7. Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	11	5	0	7
8. Witwassen via handelaren in voertuigen	11	4	2	7
9. Witwassen via handelaren in juwelen en edelmetaal	10	6	2	6
10. Witwassen via vergunde aanbieders van cryptodiensten	10	6	1	6
11. Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	10	5	2	7
12. Witwassen via het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld naar het buitenland	10	4	1	8
13. Witwassen via onvergunde aanbieders van cryptodiensten	9	7	1	6
14. Witwassen via andere handelsconstructies met goederen	9	7	0	7
15. Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in producten/goederen	9	6	1	7
16. Witwassen via andersoortige handelaren	9	5	1	9
17. Witwassen via girale transacties bij vergunde betaaldienstverleners	9	4	2	9
18. Witwassen via vergunde casino's	9	3	2	10
19. Witwassen via notarissen	8	10	2	4
20. Witwassen via advocaten	8	8	3	5
21. Witwassen via ABC-transacties	8	8	1	6
22. Witwassen via handelaren in vaartuigen	8	7	1	8
23. Witwassen via belastingadviseurs	8	4	3	9
24. Witwassen via accountants	7	8	2	7
25. Witwassen via administratiekantoren	7	8	2	7
26. Witwassen via (constructies bij) vergunde trustkantoren	7	7	4	6
27. Witwassen via makelaars	7	7	3	7
28. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde betaaldienstverleners	7	7	2	8
29. Witwassen via handelaren in kunst	7	6	2	9

Longlist witwasdreigingen	F	A	N	O
30. Witwassen via de voetbalwereld	7	6	1	9
31. Witwassen via ondergronds bankieren	6	9	2	7
32. Witwassen via (constructies bij) onvergunde trustkantoren	6	7	4	7
33. Witwassen via andere handelsconstructies met diensten	6	7	0	10
34. Witwassen via onvergunde casino's	6	6	2	10
35. Witwassen via vergunde *online* kansspelen	5	9	1	8
36. Witwassen via onvergunde *online* kansspelen	5	9	1	8
37. Witwassen via *crowdfunding* platforms	5	8	1	9
38. Witwassen via onvergunde betaaldienstverleners	4	6	2	12
39. Witwassen via projectontwikkelaars	3	9	3	9
40. Witwassen via onvergunde banken	3	7	3	11
41. Witwassen via vergunde beleggingsondernemingen	3	5	3	13
42. Witwassen via taxateurs	2	8	3	11
43. Witwassen via *non-fungible tokens* (nft's)	1	11	0	11
44. Witwassen via onvergunde beleggingsondernemingen	1	6	3	14
45. Witwassen via vergunde beleggingsinstellingen	1	5	4	14
46. Witwassen via onvergunde verzekeraars	1	2	5	16
47. Witwassen via vergunde verzekeraars	1	0	7	16
48. Witwassen via onvergunde beleggingsinstellingen	0	5	6	13

Tabel B5.2 Resultaten 1e identificatieronde grootste dreigingen (n=13)

Longlist witwasdreigingen	Aantal	Aandeel
1. Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	9	69%
2. Witwassen via onvergunde betaaldienstverleners of ondergronds bankieren	8	62%
3. Witwassen via *offshore* vennootschappen	7	54%
4. Witwassen via rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid	7	54%
5. Witwassen via notarissen	7	54%
6. Witwassen via buitenlandse bank- of spaarrekeningen	6	46%
7. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	6	46%
8. Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in producten/goederen	5	39%
9. Witwassen via inzet van tussenpersonen	5	39%
10. Witwassen via ongenoticifeerde aanbieders van cryptodiensten	5	39%
11. Witwassen via andersoortige handelaren	4	31%
12. Witwassen via advocaten	4	31%
13. Witwassen via (constructies bij) vergunde trustkantoren	4	31%
14. Witwassen via girale transacties bij vergunde betaaldienstverleners	4	31%
15. Witwassen via andere handelsconstructies met goederen	3	23%

Longlist witwasdreigingen	Aantal	Aandeel
16. Witwassen via ABC-transacties	3	23%
17. Witwassen via genotificeerde aanbieders van cryptodiensten	3	23%
18. Witwassen via handelaren in juwelen en edelmetaal	3	23%
19. Witwassen via handelaren in voertuigen	3	23%
20. Witwassen via projectontwikkelaars	3	23%
21. Witwassen via het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld naar het buitenland	2	15%
22. Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	2	15%
23. Witwassen via leningsconstructies (*loan-back* of *back-to-back* constructies)	2	15%
24. Witwassen via *non-fungible tokens* (nft's)	2	15%
25. Witwassen via rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid	2	15%
26. Witwassen via de sportwereld (bijv. voetbal, tennis of paardensport; professioneel / amateur)	2	15%
27. Witwassen via onvergunde *online* kansspelen	2	15%
28. Witwassen via vergunde casino's	2	15%
29. Witwassen via handelaren in vaartuigen	2	15%
30. Witwassen via makelaars	2	15%
31. Witwassen via belastingadviseurs	2	15%
32. Witwassen via accountants	2	15%
33. Witwassen via (constructies bij) onvergunde trustkantoren en domicilie	2	15%
34. Witwassen via pay-through platformen	1	8%
35. Witwassen via vergunde *online* kansspelen	1	8%
36. Witwassen via onvergunde casino's en speelhallen	1	8%
37. Witwassen via handelaren in kunst	1	8%
38. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde betaaldienstverleners	1	8%
39. Witwassen via cash aan contant gedreven bedrijven	0	0%
40. Witwassen via crowdfunding platforms	0	0%
41. Witwassen via andere handelsconstructies met diensten	0	0%
42. Witwassen via taxateurs	0	0%
43. Witwassen via administratiekantoren	0	0%
44. Witwassen via onvergunde verzekeraars	0	0%
45. Witwassen via vergunde verzekeraars	0	0%
46. Witwassen via onvergunde beleggingsondernemingen of beleggingsinstellingen	0	0%
47. Witwassen via vergunde beleggingsondernemingen of beleggingsinstellingen	0	0%
48. Witwassen via onvergunde banken	0	0%

Tabel B5.3 Resultaten 2e identificatieronde grootste dreigingen (n=13)

Longlist witwasdreigingen	Aantal	Aandeel
1. Witwassen via vastgoed	12	92%
2. Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	10	77%
3. Witwassen via handelaren in grootwaardeproducten (o.a. voertuigen)	9	69%
4. Witwassen via rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid	8	62%
5. Witwassen via het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld (bijv. buitenland)	7	54%
6. Witwassen via ondergronds bankieren	6	46%
7. Witwassen via *offshore* vennootschappen	6	46%
8. Witwassen via buitenlandse bank- of spaarrekeningen	5	39%
9. Witwassen via inzet van tussenpersonen	5	39%
10. Witwassen via ongenoticifeerde aanbieders van cryptodiensten	5	39%
11. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	5	39%
12. Witwassen via andere handelsconstructies met goederen	4	31%
13. Witwassen via genotificeerde aanbieders van cryptodiensten	4	31%
14. Witwassen via (constructies bij) onvergunde trustkantoren en domicilie	4	31%
15. Witwassen via girale transacties bij vergunde betaaldienstverleners	4	31%
16. Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	3	23%
17. Witwassen via notarissen	3	23%
18. Witwassen via onvergunde betaaldienstverleners	3	23%
19. Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde betaaldienstverleners	3	23%
20. Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in producten/goederen	2	15%
21. Witwassen via leningsconstructies (*loan-back* of *back-to-back* constructies)	2	15%
22. Witwassen via de sportwereld (bijv. voetbal, tennis of paardensport; professioneel / amateur)	2	15%
23. Witwassen via handelaren in juwelen en edelmetaal	2	15%
24. Witwassen via advocaten	2	15%
25. Witwassen via pay-through platformen	1	8%
26. Witwassen via ABC-transacties	1	8%
27. Witwassen via *non-fungible tokens* (nft's)	1	8%
28. Witwassen via rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid	1	8%
29. Witwassen via vergunde *online* kansspelen	1	8%
30. Witwassen via vergunde casino's	1	8%
31. Witwassen via andersoortige handelaren	1	8%
32. Witwassen via handelaren in kunst	1	8%
33. Witwassen via belastingadviseurs	1	8%

Longlist witwasdreigingen	Aantal	Aandeel
34. Witwassen via accountants en administratiekantoren	1	8%
35. Witwassen via (constructies bij) vergunde trustkantoren	1	8%
36. Witwassen via onvergunde beleggingsondernemingen of beleggingsinstellingen	1	8%
37. Witwassen via vergunde beleggingsondernemingen of beleggingsinstellingen	1	8%
38. Witwassen via onvergunde banken	1	8%
39. Witwassen via cash aan contant gedreven bedrijven	0	0%
40. Witwassen via *crowdfunding* platforms	0	0%
41. Witwassen via andere handelsconstructies met diensten	0	0%
42. Witwassen via onvergunde *online* kansspelen	0	0%
43. Witwassen via onvergunde casino's en speelhallen	0	0%
44. Witwassen via handelaren in vaartuigen	0	0%
45. Witwassen via projectontwikkelaars	0	0%
46. Witwassen via taxateurs	0	0%
47. Witwassen via makelaars	0	0%
48. Witwassen via administratiekantoren	0	0%
49. Witwassen via onvergunde verzekeraars	0	0%
50. Witwassen via vergunde verzekeraars	0	0%

Tabel B5.4 Voorlopige en definitieve shortlist grootste witwasdreigingen

Voorlopige shortlist	Definitieve shortlist
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	Witwassen via girale transacties bij vergunde banken
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken
Witwassen via girale transacties bij vergunde betaaldienstverleners	Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren Witwassen via *Payment Service Providers*
Witwassen via buitenlandse bank- of spaarrekeningen	Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen Witwassen via buitenlandse bankrekening
Witwassen via ondergronds bankieren	Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren
Witwassen via genotificeerde aanbieders van cryptodiensten	Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten
Witwassen via ongenoticifeerde aanbieders van cryptodiensten	
Witwassen via handelaren in grootwaardeproducten (o.a. voertuigen)	Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten
Witwassen via andere handelsconstructies met goederen	Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten
Witwassen via vastgoed	Witwassen via particulier vastgoed Witwassen via commercieel vastgoed
Witwassen via rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid	Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen
Witwassen via *offshore* vennootschappen	Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren
Witwassen via het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld (bijv. buitenland)	Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland
Witwassen via inzet van tussenpersonen	Witwassen via professionele dienstverleners Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*
Witwassen via (constructies bij) onvergunde trustkantoren en domicilie	Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening

Bijlage 6 Potentiële impact grootste witwasdreigingen

Tabel B6.1 Resultaten 1e ronde toekennen gewicht MCA-criteria (op een schaal van 0-10, n=9)

	Gewicht
Verslechtering stabiliteit financiële stelsel	8,2
Ondermijning gezag en rechtsorde	8,1
Aantasting reguliere economie	7,9
Inbreuk imago Nederland in buitenland	7,2
Ontregeling maatschappelijke orde	6,1
Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid	5,8

Tabel B6.2 Resultaten 2e ronde toekennen gewicht MCA-criteria (op een schaal van 0-10, n=9)

	Gewicht
Ondermijning gezag en rechtsorde	8,2
Verslechtering vertrouwen financiële stelsel	8,1
Aantasting reguliere economie	7,4
Inbreuk imago Nederland in buitenland	7,0
Ontregeling maatschappelijke orde	6,2
Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid	5,6

Tabel B6.3 Resultaten 1e inschattingsronde potentiële impact van grootste witwasdreigingen (op een schaal van 0-100, n=9)[a]

Grootste witwasdreigingen	Criterium A	Criterium B	Criterium C	Criterium D	Criterium E	Criterium F	Potentiële impact
Witwassen via professionele dienstverleners	64,4	62,8	63,3	75,0	60,0	74,4	**67,1**
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	75,6	56,7	48,9	64,4	33,9	70,6	**59,9**
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	57,2	62,8	62,2	67,2	49,4	56,7	**59,7**
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	51,7	56,7	61,1	66,1	58,9	53,9	**58,0**
Witwassen via particulier vastgoed	52,2	56,1	63,9	68,3	50,6	55,0	**57,9**
Witwassen via commercieel vastgoed	52,2	60,6	56,1	66,1	40,0	67,2	**57,8**
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	76,7	45,6	42,2	66,7	36,7	67,8	**57,6**
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	50,0	53,9	57,2	70,6	40,6	65,0	**56,9**
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	35,6	48,3	57,2	74,4	60,0	65,6	**56,6**
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	48,3	44,4	52,8	76,7	50,0	60,6	**56,0**
Witwassen via *Payment Service Providers*	63,3	49,4	45,0	66,1	35,6	60,0	**54,6**
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	58,3	47,2	43,9	67,2	41,1	56,7	**53,5**
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	50,0	49,4	52,2	66,7	48,3	50,6	**53,3**
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	68,3	51,7	47,2	55,6	32,2	51,7	**52,4**
Witwassen via buitenlandse bankrekening	63,9	47,2	40,6	64,4	33,3	47,8	**51,0**
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	48,3	51,7	49,4	62,8	38,3	51,1	**51,0**
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	58,9	39,4	33,9	59,4	33,3	61,7	**49,1**
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	48,3	43,3	44,4	53,9	29,4	61,1	**47,6**

a Criterium A = Verslechtering vertrouwen financiële stelsel; Criterium B = Aantasting reguliere economie; Criterium C = Ontregeling maatschappelijke orde; Criterium D = Ondermijning gezag en rechtsorde; Criterium E = Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid; Criterium F = Inbreuk imago Nederland in buitenland

Tabel B6.4 Resultaten 2e inschattingsronde potentiële impact van grootste witwasdreigingen (op een schaal van 0-100, n=9)[a]

Grootste witwasdreigingen	Criterium A	Criterium B	Criterium C	Criterium D	Criterium E	Criterium F	Potentiële impact
Witwassen via professionele dienstverleners	64,4	62,8	63,3	75,0	60,0	74,4	**67,1**
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	75,6	56,7	48,9	64,4	33,9	70,6	**59,9**
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	57,2	62,8	62,2	67,2	49,4	56,7	**59,7**
Witwassen via particulier vastgoed	52,2	56,1	63,9	68,3	50,6	56,1	**58,1**
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	51,7	56,7	61,1	66,1	58,9	53,9	**58,0**
Witwassen via commercieel vastgoed	52,2	60,6	56,1	66,1	40,0	67,2	**57,8**
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	76,7	45,6	42,2	66,7	36,7	67,8	**57,6**
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	35,6	48,3	57,2	74,4	60,0	67,8	**57,0**
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	50,0	53,9	57,2	70,6	40,6	65,0	**56,9**
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	48,3	44,4	52,8	76,7	50,0	65,0	**56,7**
Witwassen via *Payment Service Providers*	70,0	49,4	45,0	66,1	37,8	60,0	**56,1**
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	58,3	47,2	43,9	67,2	41,1	56,7	**53,5**
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	50,0	49,4	52,2	66,7	48,3	50,6	**53,3**
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	68,3	51,7	47,2	55,6	32,2	47,2	**51,7**
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	48,3	51,7	49,4	62,8	38,3	51,1	**51,0**
Witwassen via buitenlandse bankrekening	63,9	47,2	40,6	63,3	33,3	47,8	**50,8**
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	58,9	39,4	33,9	59,4	33,3	61,7	**49,1**
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	48,3	43,3	44,4	57,2	29,4	61,1	**48,2**

a Criterium A = Verslechtering vertrouwen financiële stelsel; Criterium B = Aantasting reguliere economie; Criterium C = Ontregeling maatschappelijke orde; Criterium D = Ondermijning gezag en rechtsorde; Criterium E = Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid; Criterium F = Inbreuk imago Nederland in buitenland

Bijlage 7 Weerbaarheid grootste witwasdreigingen

Tabel B7.1 Resultaten 1e inschattingsronde weerbaarheid beleidsinstrumentarium per grootste witwasdreiging (op een schaal van 0-100, n=9)

Grootste witwasdreigingen	Weerbaarheid
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	64,4
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	61,3
Witwassen via particulier vastgoed	51,3
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	50,0
Witwassen via professionele dienstverleners	46,9
Witwassen via commercieel vastgoed	42,5
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	41,3
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	40,0
Witwassen via *Payment Service Providers*	40,0
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	39,4
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	38,1
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	38,1
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	37,5
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	37,5
Witwassen via buitenlandse bankrekening	31,9
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	28,1
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	27,5
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	26,9

Tabel B7.2 Resultaten 2e inschattingsronde weerbaarheid beleidsinstrumentarium per grootste witwasdreiging (op een schaal van 0-100, n=9)

Grootste witwasdreigingen	Weerbaarheid
Witwassen via contante transacties/stortingen bij vergunde banken	63,8
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60,0
Witwassen via particulier vastgoed	50,6
Witwassen via professionele dienstverleners	45,6
Witwassen via vergunde geldtransactiekantoren	45,6
Witwassen via commercieel vastgoed	41,3
Witwassen via *Payment Service Providers*	36,3
Witwassen via fysieke verplaatsing van grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten in Nederland of naar/vanuit het buitenland	35,0
Witwassen via minder transparante Nederlandse rechtsvormen	35,0
Witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening	34,4
Witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten	33,8
Witwassen via aanbieders van financiële cryptodiensten	32,5
Witwassen via stromannen, katvangers of *money mules*	32,5
Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	31,9
Witwassen via buitenlandse bankrekening	30,6
Witwassen via buitenlandse (*offshore*) structuren	25,6
Witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	25,6
Witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen	20,0

Bijlage 5 Bijlage 8 Aanvullende analyses

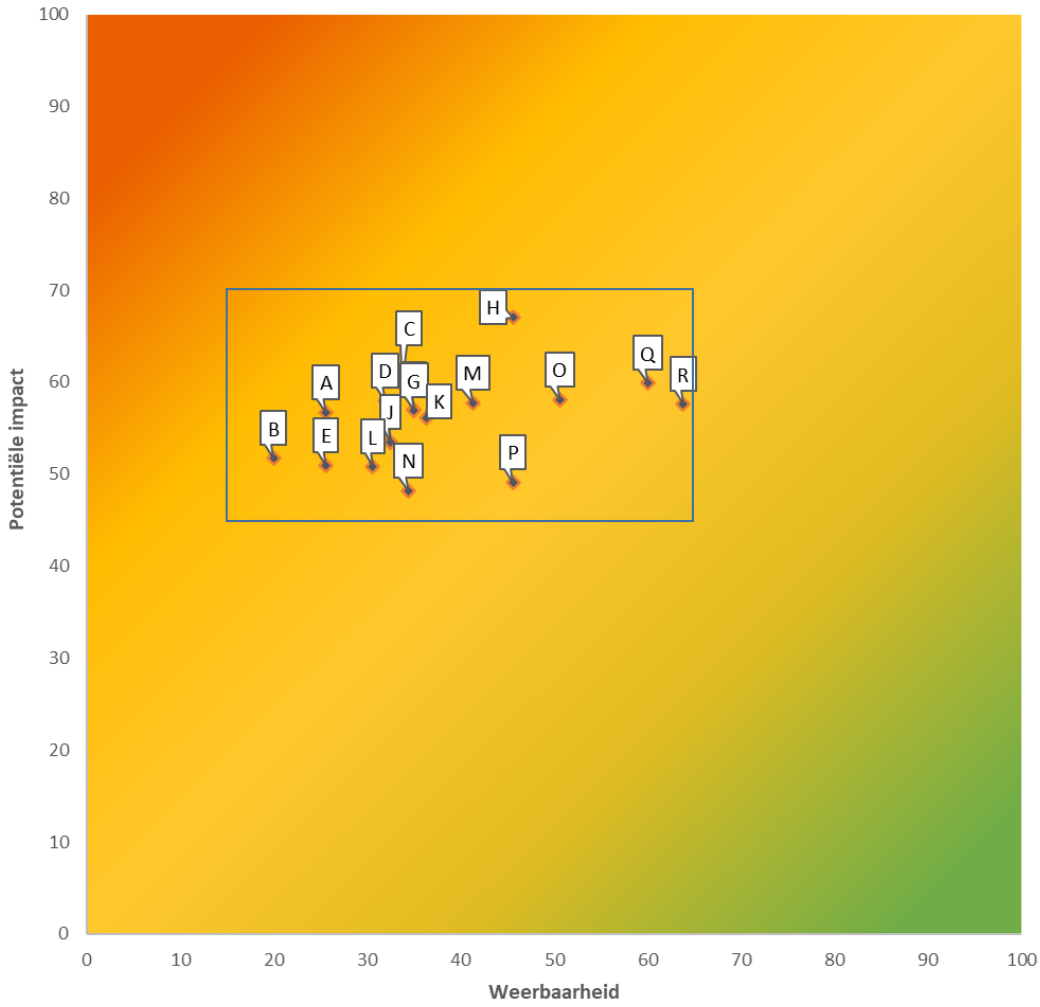
De Resterende Potentiële Impact (RPI) van de dreigingen (tabel B8.1) maakt inzichtelijk in welke mate de potentiële impact van de dreigingen wordt tegengegaan door de weerbaarheid.[200]

Tabel B8.1 RPI-scores van de 18 grootste witwasdreigingen

Dreiging	Potentiële impact	Weerbaarheid	RPI
Crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	57	26	42
Laagdrempelig openen buitenlandse bankrekening	52	20	41
Handelsconstructies met goederen en/of diensten	60	34	40
(Ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	58	32	39
Buitenlandse (offshore) structuren	51	26	38
Fysieke verplaatsing grote hoeveelheden contant geld of grootwaardeproducten	57	35	37
Minder transparante Nederlandse rechtsvormen	57	35	37
Professionele dienstverleners	67	46	37
Aanbieders van financiële cryptodiensten	54	33	36
Stromannen, katvangers en/of *money mules*	54	33	36
Payment Service Providers	56	36	36
Buitenlandse bankrekening	51	31	35
Commercieel vastgoed	58	41	34
Opknippen trustkantoor-dienstverlening	48	34	32
Particulier vastgoed	58	51	29
Vergunde geldtransactiekantoren	49	46	27
Girale transacties bij vergunde banken	60	60	24
Contante transacties/stortingen bij vergunde banken	58	64	21

[200] RPI = Potentiële Impact * (100 – Weerbaarheid) / 100).

Figuur B8.1 Volledige *heatmap* derde NRA Witwassen[a]



A	Crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren	J	Stromannen, katvangers of *money mules*
B	Laagdrempelig openen buitenlandse bankrekening	K	*Payment Service Providers*
C	Handelsconstructies met goederen of diensten	L	Buitenlandse bankrekening
D	(Ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten	M	Commercieel vastgoed
E	Buitenlandse (offshore) structuren	N	Opknippen trustkantoor-dienstverlening
F	Fysieke verplaatsing grote hoeveelheden contant geld en/of grootwaardeproducten	O	Particulier vastgoed
G	Minder transparante Nederlandse rechtsvormen	P	Vergunde geldtransactiekantoren
H	Professionele dienstverleners	Q	Girale transacties bij vergunde banken
I	Aanbieders van financiële cryptodiensten	R	Contante transacties/stortingen bij vergunde banken

a In de weergegeven figuur lopen de assen van 0 tot en met 100, waarbij de kleuren verlopen van linksboven: rood (hoogste potentiële impact en laagste weerbaarheid) naar rechtsonder: groen (laagste potentiële impact en hoogste weerbaarheid).

Figuur B8.1 geeft de volledige *heatmap* voor de derde NRA Witwassen weer, waarbij de assen voor potentiële impact en weerbaarheid lopen van 0 tot en met 100. Blauw gekaderd wordt de uitsnede van de *heatmap* weergegeven die in het conclusie hoofdstuk is opgenomen.

Samenhang RPI-scores derde NRA's Witwassen en Terrorismefinanciering
In de validatiefase van het onderzoek is een analyse uitgevoerd op de acht dreigingen die zowel bij de derde NRA voor witwassen als bij de derde NRA voor terrorismefinanciering voorkomen in de lijst van grootste dreigingen. Tabel B8.2 geeft de RPI-scores voor de beide NRA's.

Tabel B8.2 RPI-scores voor de qua strekking overlappende dreigingen van de derde NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering

Dreiging	RPI-scores derde NRA Witwassen	RPI-scores derde NRA Terrorismefinanciering
Ondergronds bankieren of hawala-bankieren	42,2	44,2
Laagdrempelig openen buitenlandse bankrekening	41,4	42,3
Fysieke verplaatsing grote hoeveelheden contant geld/grootwaardeproducten	37,1	38,0
Minder transparante Nederlandse rechtsvormen	37,0	33,1
Aanbieders financiële cryptodiensten	36,1	35,8
Payment Service Providers	35,7	29,3
Vergunde geldtransactiekantoren	26,7	25,4
Vergunde banken	22,4	24,1

a Voor de dreiging vergunde banken bij de derde NRA witwassen is uitgegaan van de gemiddelde score voor girale en contante transacties.

De toegepaste methode bij de NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering is qua grondvorm identiek. Wel zijn de gegevens voor de verschillende NRA's bij grotendeels verschillende experts verzameld en ook zijn de toepaste criteria voor de MCA's niet identiek. Er wordt een sterke samenhang tussen de RPI-scores voor de derde NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering gevonden (Pearsons R = 0,92, p = 0,001, N = 8).

Bijlage 9 Kwantitatieve data Justis/TRACK

Rechtspersonen, oprichtingen en betrokken bestuurders

Tabel B9.1 Rechtspersonen, oprichtingen en betrokken bestuurders in 2020

Type rechtspersoon	Totaal	Oprichtingen	Bestuurders	Aantal bestuurders per oprichting
Besloten Vennootschap	1.055.558	74.144	95.248	1,3
Coöperatie	9.298	637	1.664	2,6
Naamloze Vennootschap	3.835	32	72	2,3
Stichting	238.123	9.934	22.870	2,3
waarvan stak	*39.737*	*2.340*	*3.497*	*1,5*
Vereniging	132.756	1.852	5.684	3,1
Vereniging van Eigenaars	128.329	2.540	2.992	1,2

Tabel B9.2 Rechtspersonen, oprichtingen en betrokken bestuurders in 2021

Type rechtspersoon	Totaal	Oprichtingen	Bestuurders	Aantal bestuurders per oprichting
Besloten Vennootschap	1.097.545	85.001	108.622	1,3
Coöperatie	9.265	651	1.618	2,5
Naamloze Vennootschap	3.667	28	52	1,9
Stichting	240.714	9.640	22.122	2,3
waarvan stak	*41.104*	*2.553*	*3.893*	*1,5*
Vereniging	132.824	1.905	5.758	3,0
Vereniging van Eigenaars	131.087	2.712	3.169	1,2

Tabel B9.3 Rechtspersonen, oprichtingen en betrokken bestuurders in 2022

Type rechtspersoon	Totaal	Oprichtingen	Bestuurders	Aantal bestuurders per oprichting
Besloten Vennootschap	1.136.205	79.603	100.599	1,3
Coöperatie	9.295	548	1.335	2,4
Naamloze Vennootschap	3.516	28	46	1,6
Stichting	240.064	9.088	20.513	2,3
waarvan stak	*42.120*	*2.698*	*4.078*	*1,5*
Vereniging	132.094	1.816	5.548	3,1
Vereniging van Eigenaars	133.626	2.558	3.028	1,2

Hoofdbranche opgerichte stichtingen en staks

Tabel B9.4 Aantal opgerichte stichtingen naar hoofdbranche

Hoofdbranche o.b.v. driecijferige SBI-codes	2020	2021	2022
Levensbeschouwelijke en politieke organisaties, belangen- en ideële organisaties, hobbyclubs (SBI-code 94.9)	3.111	3.003	2.842
Financiële holdings (SBI-code 64.2)	1.985	1.953	2.251
Financiële bemiddeling, advisering e.d. [a] (SBI-code 66.1)	1.259	1.487	1.254
Maatschappelijke dienstverlening [b] (SBI-code 88.9)	879	797	680
Overig	2.702	2.400	2.061
Totaal	**9.936**	**9.640**	**9.088**

a Niet voor verzekeringen en pensioenfondsen.

b Zonder overnachting niet specifiek gericht op ouderen en gehandicapten.

Tabel B9.5 Aantal opgerichte staks naar hoofdbranche

Hoofdbranche o.b.v. driecijferige SBI-codes	2020	2021	2022
Financiële holdings (SBI-code 64.2)	1.200	1.207	1.528
Financiële bemiddeling, advisering e.d. [a] (SBI-code 66.1)	1.054	1.286	1.095
Overig	87	60	75
Totaal	**2.341**	**2.553**	**2.698**

a Niet voor verzekeringen en pensioenfondsen.

Bestuurders en oprichtingen

Tabel B9.6 Aantal bestuurders (natuurlijke personen en rechtspersonen) naar aantal opgerichte rechtspersonen (totaal) in 2020-2022

	1-20 oprichtingen	21-50 oprichtingen	51-100 oprichtingen	101 en meer oprichtingen
2020	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	66.856	10	4	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	6.514	2	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	37.129	13	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	85	0	0	0
2021	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	72.038	18	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	7.396	1	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	41.872	25	3	2
Bestuurder in buitenland gevestigd	38	0	0	0
2022	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	67.343	11	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	6217	2	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	39.804	14	1	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	28	0	0	0

Tabel B9.7 Aantal bestuurders (natuurlijke personen en rechtspersonen) naar aantal opgerichte stichtingen in 2020-2022

	1-20 oprichtingen	21-50 oprichtingen	51-100 oprichtingen	101 en meer oprichtingen
2020	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	19.751	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	1.135	1	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	742	2	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	4	0	0	0
	Natuurlijke persoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	18.942	2	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	1.017	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	858	3	1	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	1	0	0	0
2022	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	17.411	2	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	922	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	876	0	1	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	4	0	0	0

Tabel B9.8 Aantal bestuurders (natuurlijke personen en rechtspersonen) naar aantal opgerichte staks in 2020-2022

	1-20 oprichtingen	21-50 oprichtingen	51-100 oprichtingen	101 en meer oprichtingen
2020	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	2.490	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	264	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	444	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	4	0	0	0
2021	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	2.750	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	255	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	570	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	0	0	0	0
2022	*Natuurlijke persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	2.875	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	201	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	572	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	3	0	0	0

Betrokkenheid bestuurders bij rechtspersonen

Tabel B9.9 Aantal bestuurders dat direct betrokken is bij aantallen rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks in 2020

	1-20	21-50	51-100	101 en meer
Rechtspersonen totaal	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	66.536	234	67	33
Bestuurder in buitenland gevestigd	6.476	30	7	3
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	36.796	197	78	71
Bestuurder in buitenland gevestigd	85	0	0	0
Stichtingen	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	26.448	16	4	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	1.297	0	0	2
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	1.125	15	6	7
Bestuurder in buitenland gevestigd	4	0	0	0
Staks	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	4.755	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	344	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	706	3	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	4	0	0	0

Tabel B9.10 Aantal bestuurders dat direct betrokken is bij aantallen rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks in 2021

	1-20	21-50	51-100	101 en meer
Rechtspersonen (totaal)	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	71.677	282	58	39
Bestuurder in buitenland gevestigd	7.362	26	8	1
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	41.528	214	74	86
Bestuurder in buitenland gevestigd	38	0	0	0
Stichtingen	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	26.346	18	2	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	1.192	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	1.278	13	8	5
Bestuurder in buitenland gevestigd	1	0	0	0
Staks	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	5.067	0	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	332	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	838	2	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	1	0	0	0

Tabel B9.11 Aantal bestuurders dat direct betrokken is bij aantallen rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks in 2022

	1-20	21-50	51-100	101 en meer
Rechtspersonen (totaal)	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	67.038	234	55	27
Bestuurder in buitenland gevestigd	6.197	17	5	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	39.442	226	75	76
Bestuurder in buitenland gevestigd	28	0	0	0
Stichtingen	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	23.857	16	1	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	1.031	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	1.229	11	9	5
Bestuurder in buitenland gevestigd	4	0	0	0
Staks	*Natuurlijk persoon*			
Bestuurder in Nederland gevestigd	5.011	1	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	267	0	0	0
	Rechtspersoon			
Bestuurder in Nederland gevestigd	807	2	0	0
Bestuurder in buitenland gevestigd	3	0	0	0

Bestuurswisselingen bij rechtspersonen

Tabel B9.12 Aantal bestuurswisselingen binnen 0 t/m 30 dagen bij rechtspersonen (totaal), stichtingen en staks in 2020-2022

	2020	2021	2022
Rechtspersonen	*Natuurlijke persoon*		
Bestuurder in Nederland gevestigd	1.045	1.134	1.247
Bestuurder in buitenland gevestigd	97	114	71
	Rechtspersoon		
Bestuurder in Nederland gevestigd	567	539	464
Bestuurder in buitenland gevestigd	0	0	1
Stichtingen	*Natuurlijke persoon*		
Bestuurder in Nederland gevestigd	106	121	102
Bestuurder in buitenland gevestigd	13	8	7
	Rechtspersoon		
Bestuurder in Nederland gevestigd	7	18	19
Bestuurder in buitenland gevestigd	0	0	0
Staks	*Natuurlijke persoon*		
Bestuurder in Nederland gevestigd	16	26	32
Bestuurder in buitenland gevestigd	3	4	2
	Rechtspersoon		
Bestuurder in Nederland gevestigd	4	5	15
Bestuurder in buitenland gevestigd	0	0	0

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is het kennisinstituut voor de rechtsstaat. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

www.wodc.nl