

Vergaderjaar 2003–2004

**17 050**

## **Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

**Nr. 263**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, VAN FINANCIËN EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2004

Bijgaand bieden wij u het rapport «Uit onverdachte bron»<sup>1</sup> aan, met de resultaten van de evaluatie van de keten Melding ongebruikelijke transacties. Deze evaluatie is in opdracht van de minister van Justitie uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Het rapport gaat vergezeld van een beleidsstandpunt.

#### **1. Inleiding**

Zoals reeds aangekondigd in de Notitie opsporing en vervolging financieel-economische criminaliteit,<sup>2</sup> heeft de minister van Justitie het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht evaluatie-onderzoek te verrichten naar de keten Melding ongebruikelijke transacties. Het bijgaande rapport «Uit onverdachte bron» bevat de resultaten van het onderzoek.

In de keten Melding ongebruikelijke transacties vindt de verwerking plaats van meldingen van ongebruikelijke transacties. Op grond van de Wet MOT geldt een meldingsplicht voor onder meer bancaire dienstverlening, effectenhandel, casino's, creditcardmaatschappijen, dienstverlening door vrije beroepsbeoefenaren en verkoop van goederen van grote waarde (o.a. voertuigen, edelstenen, kunst en antiek).

Met de Wet MOT wordt beoogd de integriteit van de financiële sector te bevorderen door het voorkomen en tegengaan van witwassen van crimineel verkregen gelden. Daartoe is een groot aantal (financiële) dienstverleners wettelijk verplicht om ongebruikelijke transacties te melden aan het Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT). Het MOT verwerkt en analyseert de meldingen om te beoordelen of zij (mogelijk) te maken hebben met witwassen. Indien de analyse van het MOT daar aanleiding toe geeft, wordt de transactie als verdacht doorgemeld aan de politie, via het Intranet Verdachte Transacties (IVT). De politie kan echter ook zelf informatie bij het MOT vragen in het kader van lopende onderzoeken, door middel van een zogenoemd LOvJ-verzoek.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2002–2003, 17 050, nr. 252.

Het Bureau ter politieële ondersteuning van de Landelijk officier van justitie inzake de Wet MOT (BLOM), onderdeel van het KLPD, richt zich specifiek op verdere analyse van deze verdachte transacties. Dit leidt tot voorbereiding van zaken die voor operationeel onderzoek worden aangedragen bij de (regio)politie en de bijzondere opsporingsdiensten. Voorts verzorgt het BLOM analyses ten behoeve van de opsporing. De landelijk officier van justitie inzake de Wet MOT ten slotte, oefent gezag uit over de werkzaamheden van het BLOM en neemt deel aan beleidsoverleg inzake de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme.

De afgelopen jaren is het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties explosief gestegen. Was er in 2000 nog sprake van 48 000 ongebruikelijke transacties, drie jaar later is dit aantal opgelopen tot ruim 177 000. In hoofdzaak is de stijging van de meldingen toe te schrijven aan de stijging van het aantal gemelde money transfers (in totaal werden in 2003 123 500 meldingen van ongebruikelijke money transfers gedaan). Ook de uitbreiding van de meldingsplicht in 2002 heeft gezorgd voor een fors aantal extra meldingen, met name van autohandelaren (19 400 in 2003). Bovenstaande ontwikkelingen hebben de behoefte doen groeien aan een inzicht in de werking van de keten Melding ongebruikelijke transacties. De minister van Justitie heeft daarom medio 2002 het WODC opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de effectiviteit van de genoemde keten.

## **2. Onderzoeksbevindingen**

Het evaluatie-onderzoek naar de keten Melding ongebruikelijke transacties heeft zich gericht op het identificeren van knelpunten in de verwerking van ongebruikelijke transacties en de bijdrage van verdachte transacties aan de opsporing van witwassen. Daarbij is de onderzoekers gevraagd om aanbevelingen te doen tot verbetering van de effectiviteit van de keten.

De onderzoekers zijn op hoofdlijnen tot de volgende conclusies gekomen.

Het ontbreekt aan sturing in de MOT-keten. Dit doet zich zowel voor bij de beleidsvorming als op het vlak van de uitvoering.

### *a. Beleidsvorming*

Er is volgens de onderzoekers in het beleid ter bestrijding van de witwassen te veel aandacht voor het begin van de keten Melding ongebruikelijke transacties en te weinig voor het eind ervan. De besluitvorming over het beleid kent vooral een compromiskarakter, waarbij de belangen van de melders centraal zijn komen te staan en oplossingen voor knelpunten in de keten worden getoetst aan de gevolgen voor bedrijfsvoering en uitvoeringskosten. Er is onvoldoende verbinding tussen de output van de MOT-keten en de beleidsvorming. Ook laten de opsporingsinstanties onvoldoende zien wat zij doen met de informatie. Dit alles heeft er volgens de onderzoekers toe geleid dat de meldingsplicht voor buitenstaanders een doel op zich lijkt te zijn geworden, ingegeven door internationale regelgeving.

### *b. Uitvoering*

De werkzaamheden van de verschillende onderdelen in de MOT-keten zijn versnipperd. Opvolging van verdachte transacties door opsporing verloopt niet volgens vaste patronen, omdat er te weinig vaste lijnen bestaan tussen MOT/BLOM en de opsporingsdiensten. De onderzoekers stellen dat in dit opzicht er geen sprake is van een *keten* Melding ongebruikelijke transacties. Zelfstandig witwasonderzoek geniet zeker op lokaal niveau vaak lage prioriteit. Het opspreken van witwassen moet er in de

prioriteitstelling wedijveren met de aanpak van andere vormen van commune criminaliteit.

Als gevolg van de grote stijging van het aantal meldingen, is het verwerkingsproces bij MOT en BLOM onder druk komen te staan. Daarbij heeft ook de witwasbestrijding tijdens de euroconversie de nodige inspanningen geleverd. Beide instanties hebben hun taken goed vervuld, maar zich de afgelopen jaren moeten beperken tot de hoofdzaken; dit heeft er toe geleid dat er minder aandacht kon worden besteed aan de verdere opbouw van expertise op het gebied van geldstroomonderzoek of witwastypologieën. De aandacht voor kennisproducten die een bijdrage kunnen leveren aan de preventie van witwassen was eveneens noodgedwongen beperkt.

Uit het onderzoek blijkt verder dat aan de zijde van de meldende instanties verbeteringen mogelijk zijn waar het gaat om de volledigheid en bruikbaarheid van meldingen.

Ten slotte concluderen de onderzoekers dat het moeilijk is om het rendement van de MOT-keten te bepalen. Het ontbreekt daartoe aan het benodigde referentiekader, met name om het preventieve effect van de meldingsplicht te bepalen.

Vast te stellen valt wel dat MOT-informatie op verschillende wijzen een rol vervult bij de opsporing en vervolging van zware misdrijven. Naast het bewijs dat MOT-meldingen kunnen leveren voor de vervolging van witwassen, gaat het om gebruik van transactie-informatie als start- of sturingsinformatie voor onderzoeken naar allerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het aantal witwaszaken als zodanig is daarom niet alleen bepalend voor de effectiviteit van de keten Melding ongebruikelijke transacties, noch is het een betrouwbare indicator voor de integriteit van het financiële stelsel.

De onderzoekers formuleren een groot aantal aanbevelingen ter verbetering van de keten Melding ongebruikelijke transacties. Hun advies is om deze aanbevelingen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang te bezien.

### **3. Beoordeling**

Het kabinet onderschrijft op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Het onderzoek levert een breed beeld op van de praktijk van de verwerking van meldingen van ongebruikelijke transacties. Het is daarom bruikbaar als basis voor maatregelen ter intensivering van de bestrijding van witwassen.

In de afgelopen jaren is reeds veel in gang gezet op het terrein van de witwasbestrijding. Als gevolg van de tweede EU richtlijn witwassen is de meldingsplicht ongebruikelijke transacties uitgebreid. Bovendien zijn uitvloeisel van de Nota Integriteit Financiële Sector en Terrorismebestrijding<sup>1</sup> maatregelen ter versterking van het toezicht op de financiële en dienstverlenende sector doorgevoerd. In december 2001 zijn voorts nieuwe witwasbepalingen in het Wetboek van Strafrecht van kracht geworden. Rond de euroconversie is succes geboekt met de Hit and run money laundering (HARM)-methode.

Mede door deze maatregelen staat het Nederlandse anti-witwasbeleid internationaal goed aangeschreven. Dit is belangrijk om vast te stellen, nu de voorname positie van Nederland in het internationale handels- en betalingsverkeer een krachtig integriteitsbeleid voor de financiële sector vergt.

De aanbevelingen in het rapport geven in de ogen van het kabinet aanleiding tot verdere maatregelen ter bestrijding van witwassen, vooral gericht op het verhogen van het gebruik van de met het meldsysteem vergaarde informatie. Het kabinet zal in de komende periode met de volgende

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 28 106, nr. 2.

aandachtspunten invulling geven aan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport:

- Heldere aansturing van de keten Melding ongebruikelijke transacties
- Effectieve werkprocessen in de keten Melding ongebruikelijke transacties
- Verhoogde aandacht voor de opsporing en vervolging van witwassen
- Optimaal gebruik van MOT-informatie voor preventie
- Vermindering van de administratieve lasten

#### **4. Maatregelen ter intensivering van de bestrijding van witwassen**

##### *Strafrechtelijke aanpak van witwassen*

De bestrijding van witwassen is in de ogen van het kabinet van groot belang. Witwassen is per definitie verbonden aan zeer ernstige vormen van criminaliteit, als drugshandel, mensenhandel en mensensmokkel. De criminele winsten die deze misdrijven opleveren moeten worden aangepakt. Naast het opsporingsbeleid, specifiek gericht op de bestrijding van witwassen, spelen hierbij ook het ontnemingsbeleid en de belastingheffing een rol. Een intensieve bestrijding van witwassen is verder nodig om te voorkomen dat geldkoeriers, maar ook professionele dienstverleners, hun voor de georganiseerde criminaliteit cruciale ondersteuningsrol kunnen blijven vervullen.

De bijdragen die MOT-meldingen aan de bestrijding van vormen van georganiseerde criminaliteit zijn, zoals uit het onderzoek blijkt, zeer divers van aard. Het gaat in veel gevallen om gebruik van informatie dat leidt tot de start van onderzoek naar misdrijven als drugsmokkel en mensenhandel. Ook wordt MOT-informatie gebruikt voor sturing van de opsporing tijdens onderzoeken naar ernstige misdrijven. Voorts worden verdachte transacties als bewijs voor vervolging van dergelijke delicten gebruikt of als bewijs inzake deelneming aan een criminele organisatie. Het is van belang om dit vast te stellen en de effectiviteit van het functioneren van de keten Melding ongebruikelijke transacties niet alleen af te meten aan het aantal opsporingsonderzoeken specifiek ter zake van het vermoeden van witwassen.

Het gegeven dat MOT-informatie op veel verschillende wijzen wordt ingezet in de opsporing neemt niet weg dat het onderzoek vast stelt, dat de opsporing van witwassen als zelfstandig delict een lage prioriteit geniet. Bij de immer noodzakelijke prioriteitstelling in het opsporingsbeleid, blijkt veelal prioriteit te worden gegeven aan de meer zichtbare verschijningsvormen van criminaliteit. Op het eerste gezicht is dit ook verklaarbaar, gelet op het grote beroep dat op politie en justitie wordt gedaan om zichtbare prestaties te leveren met het oog op vergroting van de veiligheid van de samenleving. Op termijn leidt verminderde aandacht voor de meer onzichtbare vormen van criminaliteit, zoals financiële criminaliteit echter tot aantasting van de financiële integriteit van de samenleving, en daarmee tot aantasting van de pijlers van de rechtsstaat. Het inzicht dat in toenemende mate wordt verkregen in de wijze waarop terroristische organisaties er in slagen financiering te verkrijgen, onderstreept deze zienswijze. Daarom is het belangrijk dat in de opsporing zowel aandacht wordt gegeven aan de bestrijding van de ongerechtvaardigde verrijking door criminelen in het kader van de aanpak van het gronddelict, als ook aandacht wordt besteed aan de bestrijding van witwassen als zelfstandig delict. In het bijzonder waar het gaat om onderzoek waaruit activiteiten van ondergronds bankieren, en daders in de hoek van dienstverleners of geldkoeriers naar voren komen, ligt opsporing en vervolging wegens witwassen voor de hand.

Het kabinet heeft daartoe de instelling overwogen van een financiële politie, maar kiest daar op dit moment niet voor. De verwevenheid die bij witwassen per definitie bestaat tussen het gronddelict en het witwassen van door het plegen van het gronddelict verkregen criminele winst, vereist een integrale aanpak boven een aanpak via gescheiden sporen, die de instelling van een financiële politie met zich mee zou brengen. De aanpak die het kabinet voor ogen staat is een versterking van de bestrijding van witwassen in het reguliere opsporingsbeleid, zowel door regiokorpsen, bovenregionale politie, de nationale recherche, als door de Bijzondere opsporingsdiensten. In onderzoek naar ernstige vormen van criminaliteit moet meer dan nu het geval is de financiële invalshoek een automatisme worden.

Mede door de uitvoering van het project financieel rechercheren door het Openbaar Ministerie en politie in de afgelopen periode is voor intensivering van de bestrijding van witwassen benodigde deskundigheid op dit gebied binnen het Openbaar Ministerie en de politie versterkt, en is het onderwijsaanbod op dit terrein adequaat. In dit kader zal voorts de Raad van Hoofdcommissarissen worden gevraagd met voorstellen te komen ter versterking van de aandacht voor witwasbestrijding binnen de politieorganisatie, het gebruik van transactie-informatie daarbij, alsmede de ontwikkeling en het behoud van financiële expertise binnen de Nederlandse politie.

Bij de Nationale recherche is capaciteit beschikbaar voor de opsporing van complexe witwaszaken. Met het oog op versterking van deze capaciteit zal tussen de Nationale recherche en de FIOD/ECD een (samenwerkings)overeenkomst worden gesloten, waarin afspraken zullen worden gemaakt over zowel onderlinge uitwisseling van deskundigheid, als bijstandsverlening aan regiokorpsen.

#### *Vervolgingsbeleid*

Het kabinet heeft voorts het Openbaar Ministerie verzocht een aanwijzing op te stellen, inzake het vervolgingsbeleid ten aanzien van witwassen. Tevens zal deze aanwijzing een beschrijving bevatten van de rol en het gebruik van MOT-informatie in onderzoeken. Doel van deze aanwijzing is dat vaker zal worden overgegaan tot opsporing en vervolging van witwasdelicten. Deze aanwijzing zal naar verwachting in september 2004 gereed zijn.

#### *Integratie taken van MOT en BLOM*

Het kabinet heeft goede nota genomen van de bevindingen van het onderzoek, waarbij de conclusie is getrokken dat in het opsporingsbeleid onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de informatie die door het MOT wordt verzameld. De haperingen in de keten worden zichtbaar bij de overdracht van de informatie aan het BLOM, en de daaropvolgende inbreng vanuit het BLOM aan de politie en de opsporingsdiensten. Deze schakels in de keten moeten dan ook worden versterkt.

In de eerste plaats zullen daartoe de werkprocessen van het MOT en het BLOM op korte termijn worden geïntegreerd. Doel is te komen tot één organisatie. De vraag naar de beheersmatige ophanging van de organisatie wordt nader onderzocht. Door de integratie vindt ontdubbeling plaats van activiteiten en wordt expertise gecombineerd, waardoor meer mogelijkheden voor strategische analyse ontstaan en voor intensivering van het contact met de opsporingsdiensten. In de hierboven genoemde aanwijzing van het College van procureurs-generaal zal tevens worden ingegaan op de versterking van de rol van de Landelijk officier van justitie inzake de Wet MOT. Deze zal in de nieuwe opzet het gezag uitoefenen over de geïntegreerde MOT/BLOM-organisatie, hetgeen zowel sturing van de processen van verwerking en analyse inhoudt, als het aanleveren van de

informatie aan de opsporingsdiensten. De Landelijk officier van justitie zal binnen het OM in de positie moeten zijn om de MOT-informatie op adequate wijze in te brengen bij de bepaling van de prioriteiten in het opsporingsbeleid door het Openbaar Ministerie. De Landelijk officier van justitie ziet toe op de mate waarin door het MOT en BLOM voorbereide zaken door de opsporingsdiensten adequaat worden opgepakt. De genoemde wijzigingen laten het beschermde karakter van het register ongebruikelijke transacties in stand.

#### *MOT-informatie en preventie*

MOT en BLOM zullen meer gaan bijdragen aan de preventie van witwassen. Met strategische analyse van transactiegegevens zullen kennisproducten worden gecreëerd voor de meldende instellingen, het Financieel Expertise Centrum (FEC) en de toezichthouders, gericht op preventie. Ten slotte zal een wijziging van de Wet MOT de mogelijkheden voor informatieverstrekking door het MOT aan de toezichthouders op de meldingsplicht uitbreiden.

#### *Reductie van administratieve lasten*

De administratieve lasten die gepaard gaan met de meldingsplicht dienen naar de mening van het kabinet zoveel mogelijk te worden vermindert. Hoewel de onderzoekers van oordeel zijn dat het brede karakter van het Nederlandse meldsysteem van ongebruikelijke transacties een belangrijke meerwaarde biedt voor de bestrijding van witwassen, dient het aantal meldingen uit het oogpunt van een vermindering van administratieve lasten te worden teruggebracht. Er zullen daarom nieuwe indicatoren worden vastgesteld die de administratieve lasten voor de meldende instanties zo laag mogelijk houden, met inachtneming van de preventieve werking van het meldsysteem.

#### *Verbetering handhavingsinstrumentarium meldingsplicht*

Zoals aangekondigd in de Nota Integriteit Financiële Sector en Terrorismebestrijding, is er een wijziging van de Wet MOT in voorbereiding, waarbij onder meer het handhavingsinstrumentarium zal worden uitgebreid met een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan het door de onderzoekers gesignaleerde bezwaar ten aanzien van de kwaliteit van MOT-meldingen. Via de bovenstaande aanpak beoogt het kabinet de aanpak van witwasdelicten te intensiveren. Nauwlettend zal worden gezien of het aangekondigde pakket van maatregelen het gewenste resultaat oplevert.

### **5. Vervolgtraject**

Wij zullen u in september 2004 rapporteren over de nadere uitwerking van de in deze brief aangekondigde beleidsvoornemens.

Met het oog op de in deze brief genoemde beleidsvoornemens zal in het reeds in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet MOT tevens de wijziging van taken van MOT en BLOM en de informatieverstrekking aan toezichthouders worden verwerkt. Het voornemen van het

kabinet is er op gericht het wetsvoorstel dit jaar bij de Raad van State om advies aanhangig te doen maken.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes