

Vergaderjaar 2001–2002

28 106

**Integriteit Financiële sector en  
terrorismebestrijding**

Nr. 2

NOTA

**INHOUDSOPGAVE**

1.	<b>INLEIDING</b>	2	3.6.	Strafbaarstelling witwassen	28
			3.7	Het misbruiken van corporate entities	28
2.	<b>AANPASSINGEN FINANCIËLE TOEZICHT- WETGEVING</b>	5	3.8	Centraal rekeningenregister	29
2.1.	Inleiding	5	4.	<b>HANDHAVING, UITVOERING EN INFORMATIE- UITWISSELING</b>	30
2.2.	Integriteit als toezichtsdoelstelling	5	4.1.	Inleiding	30
2.3.	Toezicht op trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen	7	4.2	Financiële toezichthouders	31
2.4.	Versterking toezicht money transfers	11	4.3	Versterking FIOD-ECD-financieel rechercheren	33
2.5.	Versterking toezicht op identificatie en op meldplicht	12	4.4.	Openbaar ministerie	39
2.6.	Voorwetenschap en koersmanipulatie	13	4.5.	Rechtsprekende macht	40
			4.6.	Versterking financieel expertisecentrum (FEC)	41
			4.7	Vergroten effectiviteit van de handhavings- keten inzake de bestrijding van het witwassen en de financiering van terrorisme	44
3.	<b>WETGEVING ROND GELDSTROMEN</b>	14	4.8.	Dekkend systeem FIU'S	48
3.1.	Inleiding	14	5.	<b>BUDGETTAIRE ASPECTEN</b>	49
3.2.	Internationale coördinatie witwasbestrijding	14	6.	<b>SLOTOVERWEGINGEN</b>	50
3.2.1.	<i>Taakomschrijving FATF</i>	14	BIJLAGE 1:	<b>OVERZICHT ACTIEPUNTEN EN BELEIDS- VOORNEMENS</b>	52
3.2.2.	<i>Belangrijkste aandachtspunten van de FATF</i>	15	BIJLAGE 2: <sup>1</sup>	<b>BRIEF MINISTER VAN FINANCIËN AAN ECOFIN EN EUROPESE COMMISSIE</b>	
3.2.3.	<i>3e mutual evaluation van Nederland door de FATF</i>	18	BIJLAGE 3: <sup>1</sup>	<b>PERSBERICHT FATF NAAR AANLEIDING VAN DE UITBREIDING VAN HET MANDAAT MET DE BESTRIJDING VAN DE FINANCIERING VAN HET TERRORISME</b>	
3.2.4.	<i>Overige relevante internationale fora</i>	19			
3.3.	Bevriezing financiële middelen	20			
3.3.1.	<i>Internationaal</i>	20			
3.3.2.	<i>Nationaal</i>	21			
3.3.3.	<i>Toekomstige maatregelen</i>	22			
3.4.	Uitbreiding van identificatie- en meldplicht	23			
3.4.1.	<i>Uitbreiding meldplicht Wet MOT en identificatieplicht Wif 1993</i>	24			
3.4.2.	<i>Aanpassing Wif 1993</i>	26			
3.5.	Effecten aan toonder	27			

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

## 1. INLEIDING

Bij brief van het kabinet d.d. 5 oktober 2001<sup>1</sup> is aan de Tweede kamer het actieplan Terrorismebestrijding en veiligheid gepresenteerd. Hoofdstuk 5 van het actieplan heeft betrekking op de integriteit van de financiële sector en terrorismebestrijding. In dit hoofdstuk is een dertiental actiepunten geïdentificeerd die bijdragen aan het traceren van relaties tussen financieringsstromen en terroristische activiteiten. Het laatste actiepunt van dit hoofdstuk (33) bevat de toezegging dat over de meer specifieke uitwerking van deze punten op korte termijn een nota «Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding» zal worden uitgebracht. Deze nota van de Minister van Financiën en Minister van Justitie treft u hierbij aan.

Het is van groot belang om adequate aandacht te besteden aan de integriteit van de financiële sector, gelet op de geldstromen die daar omgaan. Nederland kent ruim 3400 financiële instellingen en de geldstromen die samenhangen met internationale financiële transacties zijn enorm: alleen al in het tweede kwartaal van 2001 bedroeg het inkomend kapitaalverkeer, samenhangend met effecten-transacties, derivaten en overige financiële transacties<sup>2</sup>, 76 miljard euro en het uitgaande 69 miljard euro<sup>3</sup>.

Het thema terrorismebestrijding dient in een bredere context te worden geplaatst. Immers, gelijk aan overige criminaliteit begint terrorisme ook bij preventie, toezicht, bestuurlijk optreden en eindigt het bij strafrechtelijke opsporing, vervolging en uitvoering van opgelegde sancties. Dit betekent dat effectieve terrorismebestrijding alleen maar mogelijk is indien adequate wet- en regelgeving aanwezig is en de verantwoordelijke organisaties adequaat zijn toegerust, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin, om criminaliteit in brede zin te kunnen aanpakken. Terrorismebestrijding vormt derhalve een onderdeel van het bredere thema criminaliteitsbeheersing en moet ook vanuit die optiek worden benaderd. De ruimere naamgeving en de inhoud van deze nota brengen dit tot uitdrukking. In een aantal opzichten bouwt deze nota daarom ook voort op de nota Integriteit Financiële sector van 1997<sup>4</sup>.

Het opvoeren van de strijd tegen het witwassen draagt zonder meer bij aan de bestrijding van de financiering van het terrorisme. Omdat de bestrijding van het witwassen en van de financiering van terrorisme niet één op één loopt, is naast het opvoeren van de strijd tegen het witwassen specifieke actie nodig voor de bestrijding van het terrorisme.

Het traceren van de relatie tussen financieringsstromen en terroristische activiteiten is van eminent belang voor de bestrijding van terrorisme. Het afsnijden van de financiële voeding van terrorisme en het (mede) via financiële kanalen opsporen van terroristische activiteiten vereist een geïntegreerde aanpak die, gelet op de genoemde volumes van de geldstromen, op meerdere nationale en internationale pijlers dient te berusten.

Het doel van deze nota is derhalve om niet slechts de acties 20 tot en met 32 uit het genoemde hoofdstuk van het actieplan afzonderlijk te bespreken, maar om deze te plaatsen in een samenhangende en intensieve aanpak. De belangrijkste uitgangspunten zijn de volgende.

Een eerste uitgangspunt voor een effectieve aanpak is een systematische ontsluiting van de financiële stromen in een economie. Daartoe dient voorzien te zijn in een adequate financiële toezichtwetgeving, die instellingen weliswaar in staat moet blijven stellen om concurrerend te opereren, maar tegelijkertijd ook voldoende diepte en breedte moet hebben om de financiële sector in den brede te bestrijken.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 27 925, nr. 10.

<sup>2</sup> De financiële stromen via trustmaatschappijen zijn slechts ten dele bekend (zie ook par. 2.3); de geregistreerde stromen bedroegen over het jaar 2000 circa 49 mld euro inkomende en circa 39 mld euro uitgaande stromen.

<sup>3</sup> Statistisch bulletin De Nederlandsche Bank, september 2001.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 1997–1998, 25 830, nrs 1–2.

Dit uitgangspunt berust niet alleen op de bestrijding van terrorisme, maar komt evenzeer voort uit de doelstellingen van financieel toezicht, te weten de bescherming van de belangen van de consumenten, de werking van de financiële markten en de integriteit van de financiële sector. Ook kan terrorisme aan andere vormen van criminaliteit gerelateerd zijn, voor de bestrijding waarvan informatie uit de financiële sector relevant kan zijn.

Een tweede uitgangspunt is dat er adequate wet- en regelgeving bestaat om informatie die uit financiële stromen beschikbaar komt op een goede manier te kunnen gebruiken voor de opsporing en vervolging van terrorisme. Dit uitgangspunt dient voldoende breed te worden opgevat; immers ongebruikelijke en verdachte geldstromen zijn niet steeds gelijk te stellen met geldstromen die aan terrorisme zijn gerelateerd.

In de derde plaats zal er sprake moeten zijn van een effectieve handhaving en uitvoering van de hierboven genoemde wet- en regelgeving. Elk van de bij de handhaving betrokken organisaties dient over de deskundigheid en de slagkracht te beschikken om de toebedeelde taken op het gebied van toezicht, opsporing en vervolging uit hoofde van bovengenoemde regelgeving te vervullen. Een goede samenwerking en coördinatie zijn daarbij essentieel.

Deze drie uitgangspunten vormen tevens de hoofdopbouw van de nota.

In hoofdstuk 2 staat de financiële toezichtwetgeving centraal, in het bijzonder enkele actuele aanpassingen daarvan in het licht van de bestrijding van terrorisme.

Hoofdstuk 3 richt zich op de wetgeving rond ongebruikelijke en verdachte geldstromen, zowel vanuit het perspectief van financiële sancties als uit dat van opsporing en vervolging van verdachte geldstromen.

In hoofdstuk 4 staat de handhaving van de wetgeving uit de hoofdstukken 2 en 3 centraal. In het licht van de bestrijding van terrorisme is er voor gekozen om het accent van dit hoofdstuk te leggen op de strafrechtelijke handhavingsketen.

De hoofdstukken 5 en 6 bevatten tenslotte de budgettaire consequenties en enkele slotoverwegingen. In het licht van de recente gebeurtenissen en de daaruit voortvloeiende dynamiek heeft deze nota ten dele het karakter van een tussenstand; niettemin is beoogd het overheidsbeleid in een meerjarig perspectief te plaatsen.

In deze hoofdstukken van de nota zijn zowel de eerdergenoemde actiepunten 20 tot en met 32 in een systematisch kader ingedeeld, als de diverse hieraan gerelateerde beleids- en wetgevingstrajecten.

De minister van Financiën heeft daarnaast een tiental bilaterale gesprekken gevoerd met de meestbetrokken organisaties: Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE), De Nederlandsche Bank (DNB), Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK), Politie, Openbaar Ministerie, Binnenlandse Veiligheidsdienst, FIOD-ECD, Raad voor de Rechtspraak i.o., Nederlandse Vereniging van Banken en Verbond van Verzekeraars.

Behalve steun voor de voornemens uit het actieplan hebben deze gesprekken op zichzelf ook nieuwe ideeën en denkrichtingen opgeleverd. Dit betreft in het bijzonder de verbetering van de effectiviteit van antiwitwas-wetgeving, verbetering van de kaders voor onderlinge informatie-uitwisseling en de versterking van de strafrechtelijke handhavingsketen. Deze drieslag (actieplan, gerelateerde wetstrajecten,

output uit gespreksronde) heeft als leidraad gefungeerd bij de totstandkoming van deze nota en de onderwerpen die daarin aan de orde komen. Voor een systematisch overzicht van de onderwerpen, de daaraan gerelateerde follow-up en de relatie met de punten uit het actieplan terrorismebestrijding zij verwezen naar bijlage 1.

Aan het welslagen van de bovengenoemde integrale aanpak liggen nog twee andere voorwaarden ten grondslag. In de eerste plaats is dat de internationale dimensie van de verschillende initiatieven en acties. Waar dit per onderwerp aan de orde is, zal deze worden geschetst. In de tweede plaats vloeit uit de aard van de nota en de inbedding in het actieplan voort dat de regelgeving en het beleid vanuit de overheid centraal staat. Zonder nadere toelichting zou dit de jarenlange samenwerking tussen overheid en financiële instellingen op het terrein van integriteit en criminaliteitsbestrijding tekort doen. Juist in de uitzonderlijke situatie na de recente terreuraanslagen hebben ook de financiële instellingen zelf uitzonderlijke inspanningen geleverd. Ook in het vervolg zal de eerste verantwoordelijkheid liggen bij de financiële instellingen en de mensen die er werkzaam zijn, op basis van het kader dat de overheid door middel van deze nota biedt. Dit was het geval bij het verschijnen van de eerdere Integriteitsnota in 1997, maar geldt nu ook onverminderd.

Tot slot een korte plaatsbepaling van deze nota en haar inhoud in Koninkrijksverband. Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen behouden ieder hun eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het toezicht op de financiële sector. De Europese verordeningen zijn niet van toepassing op de Nederlandse Antillen en Aruba. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn wel gehouden om uitvoering te geven aan VN-resoluties. Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 11 september is de bestaande samenwerking tussen Nederland en de Antillen en Aruba bij de bestrijding van het internationaal terrorisme geïntensiveerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de tweede helft van oktober een bezoek gebracht aan de Nederlandse Antillen om te bespreken op welke gebieden nog nauwer samengewerkt kan worden. Door de Nederlandse Antillen wordt geïnventariseerd op welke terreinen technische bijstand van Nederland gewenst is. De minister van BZK heeft aangegeven positief te staan tegenover een dergelijk verzoek. Aan de regering van Aruba is eveneens gevraagd te inventariseren op welke terreinen Nederland kan bijdragen aan het totstandkomen van maatregelen ter bestrijding van terrorisme. Over de zgn zwarte lijsten is er contact tussen DNB en de Centrale Bank Antillen.

Daarnaast hadden de Nederlandse Antillen en Aruba zich reeds via de OESO gecommitteerd om hun fiscale wetgeving aan te passen aan de internationale normen en om maatregelen te nemen gericht op het transparanter maken van wet- en uitvoeringspraktijk. Ook zullen ze een effectieve informatie-uitwisseling met OESO-landen tot stand brengen. Op deze gebieden heeft Nederland eveneens aangegeven bereid te zijn tot het leveren van technische bijstand.

Eveneens vindt er nauwe samenwerking plaats tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen die de *Financial Action Task Force* (FATF) heeft gedaan om het witwassen van geld en de financiering van terrorisme tegen te gaan.

## 2. AANPASSINGEN FINANCIËLE TOEZICHTWETGEVING

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden belangrijke aanpassingen van de financiële toezichtwetgeving uiteengezet, die (tevens) ten dienste staan aan de bestrijding van terrorisme, Zoals in de algemene inleiding aangegeven, is een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve bestrijding van terrorisme en de daarmee verbonden geldstromen, dat ook vanuit het financieel toezicht een adequaat inzicht in financieel sector en de daarin actieve instellingen bestaat. Ter wille van de beknoptheid van deze nota wordt voor een uitgebreide beschrijving van de financiële toezichtwetgeving verwezen naar de eerdere Integriteitsnota en de daaraan verbonden voortgangsrapportages.<sup>1</sup>

In het kader van deze nota is een aantal nieuwe en lopende wetstrajecten van belang, welke hieronder worden beschreven. Het betreft het wetsvoorstel Actualisering en Harmonisatie Financiële toezichtswetten (par. 2.2), toezicht op trustmaatschappijen en op money transfers (par. 2.3. en 2.4.) en toezicht op de Wet identificatie bij financiële dienstverlening (Wif 1993) en de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT) (par. 2.5.). Tenslotte wordt de stand van zaken en positie van Nederland geschetst inzake de richtlijn koersmanipulatie (par. 2.6).

### 2.2. Integriteit als toezichtsdoelstelling

Een van de resultaten van de Nota Integriteit Financiële sector van 1997 is de inbedding van het thema integriteit in de uitoefening van het toezicht door de financiële toezichthouders. Vastgesteld is dat integriteit als separate toezichtsdoelstelling nader dient te worden geformuleerd. In dit kader is het wetsvoorstel Actualisering en Harmonisatie Financiële toezichtswetten geformuleerd, waarin ondermeer wordt voorgesteld de toezichthouders integriteitstoezicht op financiële instellingen te laten uitoefenen. Dit wetsvoorstel ligt thans voor advies bij de Raad van State. In het wetsvoorstel wordt onder integriteit verstaan:

- a) de persoonlijke integriteit van bestuurders en medewerkers;
  - b) de organisatorische integriteit van de financiële instelling;
  - c) de relationele integriteit;
  - d) de integriteit met betrekking tot het marktgedrag van de financiële instelling.
- 
- a) De financiële instellingen hebben een zorgplicht ten aanzien van de persoonlijke integriteit van hun bestuurders en medewerkers. Aandachtspunten bij het toezicht ten aanzien van persoonlijke integriteit zijn fraude en corruptie. Het kan dan gaan om onrechtmatige onttrekkingen met daarmee bevoordeling en het verhullen van deze onttrekkingen door middel van manipulatie (van gegevens). Ook belangenverstremgeling van bestuur en medewerkers van financiële instellingen vormt een belangrijk aandachtspunt. Bij belangenverstremgeling kan bijvoorbeeld gedacht worden aan nevenfuncties bij zakelijke relaties.
  - b) De organisatorische integriteit van de instelling betreft de interne procedures en maatregelen op het gebied van administratieve organisatie en interne controle ter bestrijding van onoirbaar gedrag.
  - c) De relationele integriteit heeft betrekking op het marktgedrag van de financiële instelling in haar relatie tot derden alsmede op het gedrag van derden dat de integriteit van de financiële instelling aantast, zoals verzekeringsfraude. Gedacht kan worden aan het door financiële instellingen:

---

<sup>1</sup> Zie voetnoot 4.

- toepassen van het «ken uw klant»-principe ofwel de «customer due diligence»;
  - naleven van de meldings- en identificatieplicht door de financiële instellingen in het kader van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993;
  - opvolgen van waarschuwingen ingevolge aanbeveling 21<sup>1</sup> en andere relevante aanbevelingen, zoals training en voorlichting van personeel van financiële instellingen, van de Financial Action Task Force; en
  - naleven van de toepasselijke bepalingen uit de Sanctiewetgeving.
- d) Bij de integriteit met betrekking tot het marktgedrag van financiële instellingen kan gedacht worden aan het voorkomen van koersmanipulatie c.q. koersstabilisatie rond emissies, het «bijsturen» van koersen teneinde andere gerelateerde transacties te beïnvloeden (zoals het drukken van koersindices op expiratedatum) en zaken zoals «front-running».

In de bestaande toezichtwetgeving ligt al een aantal integriteitsaspecten besloten. Zo is de betrouwbaarheid van bestuurders en (mede) beleidsbepalers opgenomen als vergunningvereiste.

Tevens kunnen de toezichthouders op basis van de huidige toezichtwetgeving richtlijnen geven voor de administratieve organisatie en de interne controle alsmede met het oog op het voorkomen van belangenconflicten. Zij hebben hiervan ook gebruik gemaakt. Genoemd kunnen worden de richtlijnen van toezichthouders voor privé-beleggingstransacties en de regeling bestuurskredieten.

In het wetsvoorstel wordt geëxpliciteerd dat het toezicht mede de beoordeling van een integere bedrijfsvoering van de onder toezicht staande instellingen omvat. De integere bedrijfsvoering zal als doorlopende vergunningvoorwaarde in de financiële toezichtwetten worden opgenomen. De instelling dient niet alleen bij de vergunningverlening aan deze voorwaarde te voldoen maar permanent.

Met betrekking tot de onderscheiden aspecten van integriteit, zoals bovenstaand omschreven, wordt voorzien in een aparte grondslaglin aanvulling op de bestaande grondslag voor regels met betrekking tot administratieve organisatie (AO) en interne controle (IC). De nieuwe bepaling met betrekking tot integriteitsaspecten zal complementair zijn aan de bepaling over AO/IC. De nieuwe integriteitsbepaling zal een ruimere strekking hebben dan de huidige bepaling waarop de richtlijnen met betrekking tot integriteitsaspecten zijn gebaseerd.

Voorzien is dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur door de toezichthouder regels kunnen worden voorgeschreven met betrekking tot een aantal integriteitsaspecten.

De huidige richtlijnen met betrekking tot integriteitsaspecten blijven van kracht maar krijgen hiermee een andere wettelijke grondslag.

De bovenstaande aanpassingen zijn ten dele vervlochten met initiatieven uit FATF-verband, voor een ander deel zijn deze voorstellen nationaal ingegeven; waar dit laatste aan de orde is, zal in het licht van de actuele ontwikkelingen deze aanpak ook met versterkte inzet in EU- en OESO-kader worden uitgedragen met het doel deze integriteitsaspecten ook in breder verband op de agenda te krijgen.

---

<sup>1</sup> Aanbeveling 21 voorziet in verhoogde waakzaamheid bij financiële instellingen bij het verrichten van transacties van hun cliënten. Indien deze transacties verdacht lijken, dienen deze te worden onderzocht teneinde toezichthouders en opsporingsinstanties behulpzaam te kunnen zijn.

### 2.3. Toezicht op trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen

Trustmaatschappijen<sup>1</sup> voeren onder meer het beheer voor andere ondernemingen over rechtspersonen die veelal wel in Nederland zijn gevestigd maar die slechts geringe werkelijke economische activiteiten in Nederland hebben. Dit beheer houdt onder meer in het zorgdragen voor de administratie en het organiseren van vergaderingen van aandeelhouders. Naast deze beheersactiviteiten voeren trustmaatschappijen andersoortige activiteiten uit, zoals beheers- en administratieve diensten bij securitisatietransacties en bij onroerend goed beleggingen. Voor de buitenlandse ondernemingen waarvoor trustmaatschappijen optreden is het vaak goedkoper om het beheer uit te besteden aan trustmaatschappijen, dan om in Nederland voor dat doel eigen personeel aan te trekken. Bij deze activiteiten treedt de trustmaatschappij als vertrouwenspersoon op voor de onderneming, waarbij de trustmaatschappij vaak een contractuele geheimhoudingsverplichting heeft.

Trustmaatschappijen kunnen over verschillende soorten rechtspersonen het beheer voeren. Onder andere worden financieringsmaatschappijen beheerd. Dit zijn instellingen, niet zijnde onder toezicht staande kredietinstellingen, die – kort gezegd – opvorderbare gelden aantrekken en weer uitzetten. De meest voorkomende financieringsmaatschappijen zijn de groepsmaatschappijen van grote internationale concerns die binnen concernverband de financieringstromen verzorgen. In het monetaire jargon worden deze financieringsmaatschappijen veelal aangeduid als bijzondere financiële instellingen, Bfi's<sup>2</sup>. Een belangrijk deel van deze financieringsmaatschappijen wordt fiscaal als doorstroomlichamen geduid. De doorstroomlichamen zijn statutair in Nederland gevestigde vennootschappen die onderdeel uitmaken van een buitenlandse groep en als doorgeefluik fungeren voor geldstromen die uit het buitenland komen en die – direct of indirect – weer naar het buitenland worden doorgesluisd. De situering in Nederland heeft veelal als doel om gebruik te maken van fiscale voordelen. Volgens grove schattingen zijn er enkele honderden trustmaatschappijen in Nederland en zo'n 10 000 financieringsmaatschappijen, waaronder enkele duizenden doorstroomlichamen.

Trustmaatschappijen staan op zichzelf niet onder toezicht. Wel is het zo dat verschillende kredietinstellingen trustactiviteiten verrichten. Deze activiteiten worden dan door DNB betrokken in het bedrijfseconomische toezicht op grond van Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992). Dit geldt in zekere mate ook indien de trustactiviteiten van een kredietinstelling zijn ondergebracht in een dochtervennootschap. De Wtk 1992 geeft DNB dan middelen om ten behoeve van het toezicht op de kredietinstelling enig onderzoek te doen naar deze activiteiten. Zo kunnen op basis van artikel 57 Wtk 1992 inlichtingen worden ingewonnen bij de dochtervennootschap, en biedt de verklaring van geen bezwaar de mogelijkheid om met het oog op de positie van de kredietinstelling verschillende elementen van de dochter-trustmaatschappij te toetsen, zoals haar bestuurders en haar activiteiten.

Trustactiviteiten worden overigens ook door niet aan kredietinstellingen verbonden bedrijven verricht, zoals financieel, fiscaal of juridisch adviseurs (deze vallen niet onder Wtk-toezicht van DNB).

Financieringsmaatschappijen staan evenmin onder toezicht als trustmaatschappijen. Omdat ze opvorderbare gelden ter beschikking krijgen en deze gelden weer uitzetten of beleggen vallen zij onder definitie van kredietinstelling zoals opgenomen in artikel 1, eerste lid onder a, Wtk 1992. Zij zijn van de definitie – en daarmee van de werking – van de Wtk 1992 vervolgens door middel van een Ministeriële regeling weer uitgezonderd indien

<sup>1</sup> Met trustmaatschappijen wordt niet bedoeld de anglo-amerikaanse rechtsfiguur «trust», die Nederland niet kent.

<sup>2</sup> De begrippen Bfi en financieringsmaatschappij worden in de literatuur niet eenduidig gebruikt. In deze nota wordt verder alleen het overkoepelende begrip «financieringsmaatschappijen» gebruikt, waaronder ook bfi's en doorstroomlichamen vallen.

ze, kortweg, geen gelden van het publiek aantrekken, dan wel indien de kredietuitzettingen of beleggingen vrijwel uitsluitend binnen het concern plaatsvinden en de onderneming die aan het hoofd van het concern staat voor de schulden die door de financieringsmaatschappij zijn aangegaan een onvoorwaardelijke garantie heeft afgegeven<sup>1</sup>.

Het feit dat trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen in beginsel niet onder toezicht staan, gecombineerd met de vaak grote geldstromen waarmee deze ondernemingen te maken hebben, kan hen kwetsbaar maken voor gebruik door criminelen, met name als het gaat om witwassen van gelden, financiering van terrorisme en fiscale ontduiking. Dit is in het bijzonder het geval indien de geldstromen, al dan niet met behulp van de diensten van de trustmaatschappij, van of naar off shore centers lopen. De wetgeving in deze off shore centers staat vaak het verkrijgen van adequate informatie in de weg doordat er bijvoorbeeld een strikt bankgeheim geldt, of omdat het off shore center onvoldoende maatregelen heeft genomen tegen het witwassen van gelden of de financiering van terrorisme.

Vanwege de genoemde kwetsbaarheid voor gebruik door criminelen is in het nationaal actieplan terrorismebestrijding en veiligheid aangekondigd dat trustmaatschappijen onder toezicht zullen worden gebracht. Dit toezicht zal zich niet alleen richten tot de trustmaatschappijen, maar zal ook de eveneens kwetsbare financieringsmaatschappijen omvatten, zoals de doorstroomvennootschappen. Het doel van dit toezicht is tweeledig. Ten eerste zal de integriteit van bestuurders, commissarissen en aandeelhouders van trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen worden getoetst. Hierdoor wordt het onder meer mogelijk om na te gaan of deze ondernemingen banden onderhouden met personen en organisaties die voorkomen op de verschillende lijsten met terroristen, en om – indien dit het geval is – hiertegen op te treden. De tweede toezichtdoelstelling is transparantie van geldstromen. Met name de financieringsmaatschappijen zullen inzicht moeten geven aan de toezichthouder in de omvang en het soort geldstromen die de onderneming aantrekt en weer uitzet. Er zullen regels worden gegeven voor de wijze waarop de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) van de trustmaatschappijen en de financieringsmaatschappijen moeten zijn ingericht. Als onderdeel van dit integriteitstoezicht zullen ook de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening (Wif) worden toegepast op diensten verricht door trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen, waarbij actief toezicht zal worden gehouden op de naleving van de identificatie- en meldingsplicht<sup>2</sup>. Vergelijkbaar met kredietinstellingen staat de contractuele geheimhoudingsplicht die trustmaatschappijen hebben jegens hun cliënten niet in de weg aan de wettelijke meldplicht dan wel aan het verstrekken van de relevante informatie aan de toezichthouder. De vormgeving van dit toezicht op financieringsmaatschappijen en trustmaatschappijen loopt langs drie lijnen.

Ten eerste zal DNB de trustactiviteiten die door kredietinstellingen worden verricht sterker betrekken in het reguliere toezicht op basis Wtk 1992. Bestaande integriteitseisen, en regels ten aanzien van AO/IC van kredietinstellingen worden waar mogelijk verder aangescherpt met het oog op het tegengaan van financiering van terroristische activiteiten. De aanscherping van integriteitseisen geldt ook voor de gevallen waarbij de kredietinstellingen de trustactiviteiten in een aparte dochtervennootschap hebben ondergebracht. In dat geval zal DNB kredietinstellingen opdragen integriteitswaarborgen en adequate regels ten aanzien van AO/IC tot stand te brengen bij hun dochters, die trustactiviteiten verrichten. Aan de naleving van deze regels zal strikt de hand worden gehouden. Op grond van

---

<sup>1</sup> Regeling van 4 februari 1993, van de Minister van Financiën tot uitvoering artikel 1, derde lid, van de Wet toezicht kredietwezen 1992.

<sup>2</sup> Zie ook paragraaf 2.5.



artikel 57 Wtk 1992 zal DNB de benodigde inlichtingen bij de dochtermaatschappij opvragen.

Indien DNB op onregelmatigheden stuit, of indien de kredietinstelling of de dochteronderneming medewerking weigert, staan DNB diverse dwangmiddelen tot haar beschikking. Zo kan een aanwijzing worden gegeven, of een bestuurlijke boete of dwangsom worden opgelegd. Ten aanzien van de dochters van kredietinstelling zal zonodig ook het instrument van de verklaring van geen bezwaar (vvgb) worden gebruikt, die een kredietinstelling behoeft voor haar deelneming in de dochter (artikel 23 Wtk 1992). Indien bijvoorbeeld een trustdochter van een kredietinstelling medewerking weigert zal zonodig de voor de deelneming verleende vvgb worden ingetrokken. Eventueel kan een nieuwe vvgb worden verleend, waaraan het voorschrift is verbonden dat de benodigde inlichtingen aan DNB worden verstrekt.

Overigens is DNB, indien ze bij de uitoefening van dit toezicht, kennis draagt van enig strafbaar feit op basis van artikel 161 Wetboek van Strafvordering bevoegd hiervan aangifte te doen. DNB heeft aangegeven van dit recht gebruik te zullen maken, met name indien het een strafbaar feit betreft dat aan terrorisme gerelateerd zou kunnen zijn.

Als tweede belangrijke maatregel worden in de Ministeriële regeling op grond waarvan financieringsmaatschappijen<sup>1</sup> zijn uitgezonderd van de Wtk 1992 extra voorwaarden opgenomen waaraan de financieringsmaatschappijen moeten voldoen om niet als kredietinstelling in de zin van de Wtk 1992 te worden beschouwd. Elke financieringsmaatschappij moet zich melden bij DNB, waarbij de bestuurders, commissarissen, beleidsbepalers en de meest belangrijke aandeelhouders moeten worden vermeld. Deze bestuurders, commissarissen, beleidsbepalers en aandeelhouders moeten betrouwbaar zijn. Het antwoord op de vraag wanneer een persoon betrouwbaar is, moet worden gegeven aan de hand van de criteria die zijn neergelegd in de Beleidsregel inzake de betrouwbaarheid van (kandidaat)(mede)beleidsbepalers en houders van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande instellingen<sup>2</sup>. Verder moeten de financieringsmaatschappijen organisatorische maatregelen nemen gericht op de integriteit van de bedrijfsvoering. De instellingen moeten hun cliënten identificeren, bekend zijn met de herkomst van gelden die de instelling aantrekt, en ongebruikelijke transacties moeten worden gezien en vermeden. Indien een instelling niet voldoet aan de voorwaarden, kan zij op de vrijstelling geen beroep doen en overtreedt zij het verbod het bedrijf van kredietinstelling uit te oefenen zonder vergunning (artikel 6 Wtk 1992). In dat geval kan zij strafrechtelijk vervolgd worden. Ook kan DNB, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven en in overeenstemming met de daarover gemaakte afspraken met het Openbaar Ministerie, op grond van de Wtk 1992 bestuursrechtelijk optreden. De wijziging van de Ministeriële regeling zal begin december 2001 in werking treden. Aangezien aan de betrokken instellingen nieuwe eisen worden gesteld die voor sommige wellicht grote gevolgen hebben, zal hen enige tijd worden geboden om aan de voorwaarden te voldoen; naar verwachting 6 weken om zich bij DNB te melden en te voldoen aan de betrouwbaarheidsvereisten en 3 maanden om de organisatorische maatregelen te implementeren. Om breder en intensiever toezicht op trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen te bewerkstelligen zal deze regeling in 2002 worden vervangen door een aparte toezichtswet, zie hieronder. Ten derde zal juridisch en fiscaal advies, zoals ook door trustmaatschappijen wordt verstrekt onder de werking van de Wet MOT en de Wif worden gebracht, en zal actief toezicht worden gehouden op naleving hiervan. Dit gebeurt bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet MOT

<sup>1</sup> De exacte afbakening van de financieringsinstellingen die onder toezicht zullen worden gebracht wordt momenteel in overleg met DNB nog gezien. Zo zouden instellingen die reeds een vergunning hebben op grond van de Wet op het consumentenkrediet mogelijk vrijgesteld kunnen blijven.

<sup>2</sup> Beleidsregel van De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Toezicht Effectenverkeer, de Stichting Verzekeringskamer en de Minister van Financiën, Staatscourant 2000, 78.

en de Wif, en is mogelijk na inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzake handelaren in zaken van grote waarde<sup>1</sup>, die is voorzien voor eind van dit jaar.

Op deze manier worden trustmaatschappijen bij het verstrekken van juridisch en fiscaal advies verplicht hun cliënten, waaronder de financieringsmaatschappijen, adequaat te identificeren en moeten ongebruikelijke transacties worden gemeld. Tevens zullen financieringsmaatschappijen onder de Wet MOT en de Wif worden gebracht.

Het geheel aan maatregelen zal uiteindelijk worden geïntegreerd en vervolmaakt in één wet inzake het toezicht op trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen. Deze wettelijke basis is met name vereist om het toezicht op trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen die niet aan kredietinstellingen zijn gelieerd te versterken. Gezien de urgentie om het toezicht op korte termijn te voltooien, is aan dit wetsvoorstel bijzondere prioriteit toegekend. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien voor 2002. Ingevolge deze toezichtswet zullen trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen moeten zijn toegelaten door de toezichthouder, willen zij hun diensten mogen aanbieden. Deze toezichthouder zal uitgebreide bevoegdheden krijgen om antecedentenonderzoek te verrichten naar de bestuurders van trustmaatschappijen en van financieringsmaatschappijen. Indien de betrouwbaarheid van de (beoogde) bestuurders, beleidsbepalers, commissarissen of aandeelhouders zodanig is, dat de integriteit van het financiële stelsel zou kunnen worden aangetast, zal de trustmaatschappij of de financieringsmaatschappij niet toegelaten worden en zal zij dus niet haar activiteiten kunnen uitvoeren.

Tevens zullen de trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen rapportageverplichtingen krijgen waardoor er zicht zal komen om de geldstromen die door de financieringsmaatschappijen gaan.

De toezichthouder zal regels kunnen stellen met betrekking tot de (integere) bedrijfsvoering en de administratieve organisatie. Door deze eisen wordt bevorderd dat de toezichthouder de geldstromen kan controleren en wordt tegengegaan dat criminelen en terroristen gebruik maken van de diensten die trustmaatschappijen bieden.

Omdat ook in andere landen ondernemingen soortgelijke activiteiten zullen verrichten als de trustmaatschappijen in Nederland, is het derhalve wenselijk om vergelijkbaar toezicht in en door andere landen te stimuleren. Nederland heeft hiertoe reeds binnen de EU het initiatief genomen; in FATF-verband zijn trustmaatschappijen integraal onderdeel van de toekomstige FATF-aanbevelingen (thans vindt herziening plaats van deze aanbevelingen). Dit bewerkstelligt een betere internationale terreurbestrijding en zorgt er daarnaast voor dat de aantrekkelijkheid van een bepaald land als vestigingsplaats voor financiële activiteiten niet wordt beïnvloed door kwaliteitsverschillen ten aanzien van het toezicht.

Op de Nederlandse Antillen is sinds 3 oktober 2001 de Landsverordening toezicht fiduciair bedrijf van kracht<sup>2</sup>. Met deze verordening is toezicht op het trustbedrijf geïntroduceerd. Trustmaatschappijen worden getoetst op vakbekwaamheid, integriteit en soliditeit. De vergunningverlening en het toezicht is opgedragen aan de Raad van Toezicht inzake het fiduciair bedrijf.

Ook Aruba werkt aan een wettelijke regeling om toezicht op trustmaatschappijen te introduceren. Hiertoe is een concept wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan het IMF. De inwerkingtreding van deze wet is voorzien begin 2002.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 28 018.

<sup>2</sup> Landsverordening van de 3de augustus 2001 houdende regels inzake het toezicht op het fiduciair bedrijf (publicatieblad nummer 81).

## 2.4. Versterking toezicht money transfers

Een geldtransfer (veelal wordt de Engelse term money transfer gebruikt) is een financieel product waarbij in een tijdbestek van enkele minuten door een opdrachtgever via een money transferkantoor gelden aan een begunstigde, die veelal in het buitenland verblijft, ter beschikking worden gesteld. Hierbij wordt het geld zelf niet verplaatst. Het systeem is gebaseerd op vertrouwen van de opdrachtgever in het money transferkantoor dat deze er voor zorgt dat het geld bij de begunstigde terechtkomt en op vertrouwen tussen de money transferkantoren dat de onderlinge schulden verrekend worden.

Met de geldtransfer wordt dus op snelle en goedkope wijze geld verplaatst zonder dat er daadwerkelijke fysieke verplaatsing van het geld plaatsvindt. Omdat de money transferkantoren niet direct hun onderlinge schulden vereffenen en omdat de begunstigde vaak met bijvoorbeeld een codewoord en zonder adequate identificatie zijn geld ontvangt, is bij de geldtransfer, anders dan bij een reguliere bancaire overboeking, het papieren spoor en het administratieve traject niet te volgen.

Voor criminelen en terroristen zal het ontbreken van het papieren spoor en de anonimiteit van de opdrachtgever of de begunstigde reden zijn om gebruik te maken van geldtransfers om de opbrengsten van hun criminele activiteiten dan wel de gelden voor de financiering van terroristische activiteiten te verplaatsen.

Uit opsporingsonderzoeken komt dan ook naar voren dat geldtransfers veel voorkomen bij underground banking. Geldtransfers zijn reeds in augustus 1998 onder de meldplicht van de Wet MOT gebracht. Net zomin als bij de wisselkantoren en kredietinstellingen, bestaat er voor money transferkantoren toezicht op de naleving van de meldplicht van de Wet MOT. Er bestaat wel enig algemeen toezicht op money transferkantoren. Zij dienen over een ontheffing op basis van artikel 82 Wet toezicht kredietwezen (Wtk) te beschikken.

Deze ontheffing wordt verleend onder o.a. de voorwaarde dat jaarlijks voor de beleidsbepalers een betrouwbaarheidstoets wordt uitgevoerd, een bankgarantie wordt gesteld en accountantsverklaringen aan DNB worden verstrekt. Tevens kunnen boeten en dwangsommen worden opgelegd aan de money transferkantoren. Het verlenen van ontheffingen o.g.v. artikel 82 Wtk en het opleggen van boeten en dwangsommen is met ingang van 14 oktober 2001 aan DNB gemandateerd<sup>1</sup>, vooruitlopend op het komende toezicht uit hoofde van de Wet inzake de geldtransactiekantoren.

Bovendien zijn overtredingen van de Wet MOT en de Wtk economische delicten waarvan aangifte kan worden gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Om een breder en intensiever toezicht op alle money transferkantoren te krijgen, zal vergelijkbaar met het toezicht op de wisselkantoren, een toezichtswet (het Wetsvoorstel inzake de geldtransactiekantoren) worden opgesteld. Het ligt in de verwachting dat het toezicht op de money transferkantoren een preventieve werking zal hebben.

Ingevolge deze toezichtswet zullen money transferkantoren zich moeten registreren bij de toezichthouder. Deze toezichthouder zal uitgebreide bevoegdheden krijgen om antecedentenonderzoek te verrichten naar de bestuurders van money transferkantoren. Indien op grond van de betrouwbaarheid van de (beoogde) bestuurders de integriteit van het financiële stelsel zou kunnen worden aangetast, zal het money transferkantoor niet geregistreerd worden en zullen zij niet hun activiteiten kunnen uitvoeren.

---

<sup>1</sup> Staatscourant 12 oktober 2001, 198.

Tevens zullen de money transferkantoren rapportageverplichtingen krijgen. De toezichthouder krijgt een uitgebreide inlichtingenbevoegdheid en zal regels kunnen stellen met betrekking tot de (integere) bedrijfsvoering en de administratieve organisatie. Door deze eisen wordt bevorderd dat de toezichthouder de geldstromen kan controleren en wordt tegengaan dat criminelen en terroristen misbruik maken van de diensten die money transferkantoren bieden.

Om de integriteit van de financiële sector te waarborgen en underground banking aan te pakken is de samenwerking tussen toezichthouders en opsporingsinstanties belangrijk. Door deze samenwerking tussen de toezichthouder en de opsporingsautoriteiten zal bestrijding van underground banking en van het door criminelen en terroristen misbruik maken van money transfers effectief aangepakt kunnen worden.

## **2.5. Versterking toezicht op identificatie en op meldplicht**

Thans ontbreekt een wettelijk geregeld toezicht op de naleving van de meldplicht van de Wet MOT en de Wif 1993, Wel heeft de FIOD-ECD op grond van de Wet op de Economische Delicten de mogelijkheid om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, indien er aanwijzingen zijn dat deze verplichtingen niet worden nageleefd. Om een juiste werking van de Wet MOT en de WIF te bevorderen en om in overeenstemming met criterium 1<sup>1</sup> van de Non Cooperative Countries and Territories (NCCT) exercitie van de FATF te handelen, is het voeren van adequaat toezicht op de naleving van de Wet MOT en de WIF noodzakelijk. Daartoe zal de Wet MOT en WIF worden uitgebreid met een toezichtparagraaf.

Dit gebeurt door middel van het wetsvoorstel handelaren in goederen van grote waarde.<sup>2</sup>

Nadat dit wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, ligt het in de bedoeling het toezicht op meldende en identificerende instellingen in het reguliere toezicht te incorporeren.

De FIOD-ECD wordt verantwoordelijk ten aanzien van handelaren in grote waarde, de drie financiële toezichthouders (DNB, PVK en STE) ten aanzien Wtk-, Wte-, Wtv- en Wtb-instellingen, geldtransactiekantoren, tussenpersonen, adviseurs, beroepsgroepen, casino's, creditcardmaatschappijen en trustmaatschappijen.

Bij nadere toedeling wordt mede gelet op de bevindingen van het consultatieproces over toezicht op tussenpersonen in financiële diensten, alsmede op de overige beroepsgroepen en instellingen.

Ter vermijding van misverstanden wordt aangetekend, dat de FIOD-ECD bij overtreding van de meldings- en identificatieplicht in alle gevallen de opsporingsautoriteit blijft.

In het wetsvoorstel Actualisering en Harmonisatie Financiële Toezichtwetten wordt voorgesteld integriteit te expliciteren als expliciete doelstelling van het toezicht, waaronder mede wordt begrepen toezicht op de meldplicht uit hoofde van de Wet MOT en de identificatieplicht uit hoofde van de WIF.

Dat zelfde regelt het wetsvoorstel Geldtransactiekantoren voor de wisselkantoren en de instellingen die money transfers verzorgen. De bedoeling is dan ook om mettertijd het toezicht op de meldplicht uit hoofde van de Wet MOT en de identificatieplicht uit hoofde van de WIF voor financiële instellingen te baseren op de aldan in de toezichtwetten opgenomen artikelen betreffende de integere bedrijfsvoering.

<sup>1</sup> Criterium 1 van de NCCT-exercise behelst ontoereikende wetgeving en ontoereikend toezicht op financiële instellingen.

<sup>2</sup> Wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 met het oog op het verplichtstellen van de identificatieplicht en van de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties door handelaren in zaken van grote waarde, Kamerstukken II, 2001–2002, 28 018.

Dat heeft ook het voordeel dat alsdan over een breder toezicht-instrumentarium kan worden beschikt waaronder boetes en dwangsommen. Tenslotte ligt het in de bedoeling door middel van nieuw te entameren wetgeving het toezichtinstrumentarium ten behoeve van creditcard maatschappijen, assurantietussenpersonen, casino's, handelaren in goederen van grote waarde en vrije beroepen met betrekking tot de naleving van de meldplicht uit hoofde van de Wet MOT en de WIF te verbreden, opdat – waar relevant – dezelfde mogelijkheden als bij de bestaande onder toezicht financiële instellingen zullen komen te bestaan. Ter toelichting wordt hierbij nog het volgende opgemerkt. Waar het toezichtsinstrumentarium zich in het kader van de financiële toezichtswetgeving uitstrekt tot boetes en dwangsommen bestaat deze mogelijkheid niet bij het toezicht uit hoofde van de Wet MOT en Wif 1993. Voorts zal de financiële toezichtswetgeving gaan voorzien in integriteitstoezicht en customer due diligence. Mede afhankelijk van de herziening van de aanbevelingen van de FATF (zie par. 3.2) zal hiermee ook rekening moeten worden gehouden.

## **2.6. Voorwetenschap en koersmanipulatie**

Tot het pakket van maatregelen van het EU-Actieplan financiële diensten behoort het op 30 mei 2001 gepubliceerde voorstel voor een richtlijn «on insider dealing and market manipulation (market abuse)»,<sup>1</sup> Met de richtlijn wordt kort gezegd beoogd om bestaande regels in de Europese Unie te harmoniseren om te komen tot een geïntegreerde en efficiënte interne markt voor financiële diensten.

De richtlijn market abuse bouwt voort op de huidige richtlijn voorwetenschap.<sup>2</sup> Verschil is dat in de richtlijn market abuse wordt voorzien in een aangescherpte en daarmee strengere verbodsbepaling van voorwetenschap en dat daarnaast «tippen» van voorwetenschap alsmede koersmanipulatie wordt verboden.

Voor het overige voorziet de richtlijn market abuse in openbaarmakingsverplichtingen, een eenduidig toezichtsregime onder verantwoordelijkheid van één toezichthouder en intensieve samenwerking tussen toezichthouders. Door te voorzien in één toezichthouder per lidstaat en te regelen dat samenwerking tussen de toezichthouders in de verschillende lidstaten wordt versterkt, wordt de handhaving van de verbodsbepalingen die zien op gebruik voorwetenschaps en koersmanipulatie op een hoger plan getild.

De Ecofin van 21 september jl. heeft als actiepunt geformuleerd dat in het kader van deze richtlijn aandacht moet worden besteed aan maatregelen ter voorkoming van (financiering van) terrorisme. In de Jumboraad van 16 oktober jl. is het belang van dit actiepunt onderstreept. De Belgische voorzitter heeft inmiddels de vergaderfrequentie met het oog op een spoedige totstandkoming van de richtlijn opgeschroefd alsook het onderwerp preventieve maatregelen geagendeerd. Naar verwachting zal de Ecofin van 14 december a.s. een eerste bespreking aan de richtlijn market abuse wijden.

Thans wordt door de Commissie en de lidstaten bezien in welk opzicht de richtlijn – gegeven ook andere waarborgen in de effectenregelgeving/ toezicht ter voorkoming van gebruik voorwetenschap/ koersmanipulatie – nog versterkt kan worden. In dat kader is door CESR<sup>3</sup> de vraag opgevoerd of als de bron van voorwetenschap elders ligt – zoals ingeval van de aanslagen in de VS – dat wel door de verbodsbepaling wordt gedekt.

<sup>1</sup> COM(2001) 281 final, hierna aangeduid als de richtlijn market abuse.

<sup>2</sup> Richtlijn van de Raad van 13 november 1989 tot coördinatie van de voorschriften inzake transacties van ingewijden (89/592/EEG), Pb EG 1989, L 334/30.

<sup>3</sup> Committee of European Securities Regulators.

### 3. WETGEVING ROND GELDSTROMEN

#### 3.1. Inleiding

De nationale en internationale initiatieven rond ongebruikelijke en verdachte geldstromen richtten zich van oorsprong op de bestrijding van witwassen van met name drugsgelden en gelden afkomstig van georganiseerde criminaliteit. Dit is later uitgebreid naar andere vormen van witwassen en naar het opsporen van andere verdachte geldstromen. Ook zijn de initiatieven uitgebreid naar andere sectoren, omdat de verscherpte controle in de financiële sector een verplaatsing van witwasactiviteiten met zich mee bracht naar bijvoorbeeld de onroerend goedsector, en de handel in zaken van grote waarde. Het doel van dit hoofdstuk is om wetgeving en beleid op het gebied van ongebruikelijke en verdachte geldstromen in een systematisch kader te plaatsen. Daartoe verschaft paragraaf 3.2 allereerst een overzicht van het werk van de Financial Action Task Force (FATF) op dit terrein. In de paragrafen 3.3. tot en met 3.8 wordt inzicht gegeven in het nationale en internationale kader rond ongebruikelijke en verdachte geldstromen; ten dele is dit vervlochten met FATF-initiatieven.

#### 3.2. Internationale coördinatie witwasbestrijding

##### 3.2.1. Taakomschrijving FATF

Op internationaal niveau vindt de coördinatie van de bestrijding van witwassen en het opsporen van verdachte geldstromen plaats in verschillende fora. Het belangrijkste forum in dit verband is de in 1989 opgerichte *Financial Action Task Force on money laundering* (FATF), die tot doel heeft de strijd tegen het witwassen van gelden en de financiering van terrorisme te organiseren.

Tot de uitbreiding van het mandaat van de FATF met terrorisme is op de extra plenary van de FATF eind oktober 2001 te Washington besloten.

De deelnemende landen hebben 40 aanbevelingen en de 25 NCCT-criteria<sup>1</sup> met betrekking tot de bestrijding van het witwassen en 8 aanvullende aanbevelingen met betrekking tot de bestrijding van de financiering van het terrorisme onderschreven en zich gecommitteerd deze te implementeren. De FATF is géén formele organisatie, en heeft dan ook geen formele bevoegdheden. De samenwerking is gebaseerd op peer pressure, die effectief is gebleken.

De kern van de aanbevelingen en de NCCT-criteria van de FATF bestaat uit de volgende elementen.

- Adequate strafbaarstelling witwassen en terrorisme.
- Adequate meldingssystemen van ongebruikelijke/verdachte transacties.
- Verzekering van een adequate papertrail en kennis van de klant (customer identification/record keeping/geen toonderstukken e.d.).
- Effectief toezicht op de financiële sector (integriteit/betrouwbaarheid, bedrijfsvoering/administratieve organisatie, solvabiliteit/liquiditeit, customer due diligence e.d.).
- Effectieve opsporing van verdachte/ongebruikelijke transacties (waaronder asset freezing en confiscatie).
- Effectieve (inter-)nationale samenwerking/informatieuitwisseling (bestuurlijk/administratief en strafrechtelijk).

<sup>1</sup> NCCT: Non Cooperative Countries and Territories; aan de hand van 25 criteria wordt bevestigd of een bepaald gebied of land tekortschiet op het vlak van de wereldwijde anti-witwasinspanningen.

Van de FATF maken thans 29 landen (Argentinië, Australië, België, Brazilië, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hong Kong, IJsland, Ierland, Italië, Japan, het koninkrijk Nederland, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Rusland, Singapore, Spanje, Taiwan, Thailand, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zwitserland, Zuid-Afrika).

bourg, Mexico, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Singapore, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland en twee regionale organisaties (EU-Commissie en de Gulf Co-operation Council)) deel uit, waardoor op dit moment alle ontwikkelde financiële centra aan de FATF deelnemen. Het Koninkrijk wordt in de vergaderingen van de FATF vertegenwoordigd door het Ministerie van Financiën (delegatieleider), het Ministerie van Justitie, een afgevaardigde van de Nl. Antillen en een afgevaardigde van Aruba.

### *3.2.2. Belangrijkste aandachtspunten van de FATF*

De aandacht van de FATF is thans op de volgende hoofdzaken gericht.

1. Het verbeteren van naleving van de 40 aanbevelingen door de leden van de FATF.
2. Het ondernemen van actie tegen non-cooperative countries and territories (NCCT's).
3. Het volgen van trends en technieken op het gebied van het witwassen en de financiering van terrorisme.
4. De bestrijding van de financiering van terrorisme.

#### *Ad.1 Het verbeteren van de naleving door de leden van de FATF.*

Om de implementatie van de 40 FATF aanbevelingen en 25 NCCT criteria met betrekking tot het bestrijding van het witwassen te controleren worden twee controle-instrumenten gehanteerd, te weten de landenexaminaties (mutual evaluations) en de self assessment exercise.

Bij de landenexaminaties wordt een land bezocht door een team van drie experts (financial, legal en law enforcement), afkomstig uit verschillende landen alsmede een lid van het secretariaat van de FATF. Naar aanleiding van hun bevindingen schrijven de examinatoren vervolgens een vertrouwelijk rapport, dat in de FATF wordt besproken. In het openbare jaar-rapport van de FATF worden alleen de conclusies van een dergelijke examinatie weergegeven; Nederland is een van de weinige landen die haar landenexaminatie openbaar heeft gemaakt (1998). Het tweede controle-instrument voor de FATF is de «self assessment exercise». Voor deze exercitie heeft de FATF een uitgebreide vragenlijst opgesteld, waarin gericht naar de wijze van implementatie van de 40 aanbevelingen wordt gevraagd.

Met betrekking tot de 8 aanvullende aanbevelingen inzake de bestrijding van de financiering van het terrorisme zal de FATF dezelfde systematiek gaan toepassen.

#### *Ad.2 Het ondernemen van maatregelen tegen non-cooperative countries and territories (NCCT's).*

Een belangrijke en succesvolle exercitie betreft de NCCT exercitie van de FATF. In het kader van deze exercitie onderzoekt de FATF aan de hand van 25 NCCT criteria (zie de bijlage bij bijlage A van het jaarrapport van FATF 1999/2000) of landen voldoende actie ondernemen tegen het witwassen van gelden. Wanneer landen ernstige systematische gebreken vertonen worden zij op de NCCT-lijst geplaatst; deze lijst is publiek.

Thans staan de volgende landen op de NCCT-lijst: Cook Islands, Dominica, Egypte, de Filippijnen, Grenada, Guatemala, Hongarije, Indonesië, Israël, Libanon, Marshall Islands, Myanmar, Nauru, Nigeria, Niue, Oekraïne, Rusland, St.Kitts en Nevis, en St.Vincent and the Grenadines.

Wanneer een land op de zwarte lijst van de FATF staat, dienen de leden van de FATF als counter-measure extra aandacht te besteden aan transacties met die NCCT-landen. Het ontbreken van een adequaat anti-witwassersysteem vormt een contra indicatie voor het doen van financiële

transacties met een land. De FATF overweegt aanvullende counter measures tegen de Filippijnen resp. Nauru, mocht blijken dat de door de Filippijnen onlangs geïmplementeerde wetgeving op het gebied van de bestrijding van witwassen niet adequaat is en mocht blijken dat Nauru voor eind november 2001 geen adequate wetgeving heeft geïmplementeerd. De aanvullende counter measures houden in: verhoogde aandacht voor identificatie en melding van verdachte/ongebruikelijke transacties; geen vergunningverlening aan financiële instellingen/personen uit een NCCT-land; en alertering van notarissen, advocaten, accountants en overige relevante beroepsgroepen.

*Ad.3 Het volgen van trends en technieken op het gebied van het witwassen en de financiering van terrorisme*

Een belangrijke jaarlijkse exercitie betreft het bezien van nieuwe trends en technieken op het gebied van het witwassen en de daaruit o.a. voortvloeiende vraag welke andere beroepen en welke andere diensten ook door de anti-witwasbepalingen gedekt zouden moeten worden.

In het kader van deze exercitie geeft de FATF bij de typologiebijeenkomst in Wellington dd. 19 en 20 november 2001 aandacht aan de volgende zaken.

- Correspondent banking.
- Private banking en witwassen.
- Toonderinstrumenten.
- Samenwerking tussen criminele organisaties.
- De introductie van de euro.
- De financiering van terrorisme.

*Ad 4. Terrorist financing.*

Op de extra plenary van de FATF van 29 en 30 oktober 2001 is besloten de werkzaamheden van de FATF uit te breiden met de bestrijding van de financiering van het terrorisme (zie bijlage 3). Doel van de uitbreiding is om aan terroristen en aan degenen die hen ondersteunen de toegang tot het financiële systeem te ontzeggen.

Om terrorist financing te bestrijden heeft de FATF 8 specifieke aanbevelingen aangenomen. In combinatie met de reeds bestaande 40 aanbevelingen en 25 NCCT-criteria ter bestrijding van het witwassen ontstaat aldus een kader om terrorist financing adequaat te bestrijden. Het betreft de volgende aanbevelingen.

1. Ratificatie/implementatie van de conventies en resoluties van de VN inzake terrorist financing
2. Strafbaarstelling van de financiering van terrorisme, terroristische daden en organisaties.
3. Mogelijkheid tot het bevriezen en confisceren van bezittingen in verband met de financiering van terrorisme, terroristische daden en organisaties.
4. Prompte melding aan een meldpunt van gelden die mogelijk verband houden met de financiering van terrorisme, terroristische daden en organisaties.
5. De grootst mogelijke internationale samenwerking op administratief en strafrechtelijk gebied bij de bestrijding van terrorisme. Voorts nemen landen alle mogelijke maatregelen om te verzekeren dat zij niet komen te fungeren als veilige havens voor de financiering van terrorisme, terroristische daden en organisaties.
6. Het onder toezicht plaatsen van money transfer systemen/instellingen (waaronder vergunning/registratie, toezicht, sancties).
7. Duidelijkheid bij girale transacties en transacties door middel van money transfer instellingen over de afzender en de begunstigde.



8. Tot slot nemen landen, gelet op de kwetsbaarheid van non-profit organisaties voor de financiering van terrorisme, waar nodig maatregelen om misbruik van deze organisaties door terroristische organisaties het hoofd te bieden.

Om een vlotte implementatie van de aanbevelingen (uiterlijk in juni 2002) te verzekeren is de FATF het volgende actieplan overeengekomen.

- Uiterlijk eind 2001 dienen de leden en niet leden van de FATF een self assessment m.b.t. de nieuwe 8 aanbevelingen alsmede een actieplan voor nog openstaande punten op te stellen.
- In februari 2002 zal de FATF zich buigen over guidelines voor financiële instellingen om de financiering van terrorisme te herkennen.
- In juni 2002 zal de FATF een specifieke NCCT-exercitie inclusief het nemen van counter measures opstarten met betrekking tot landen die onvoldoende maatregelen hebben genomen om de financiering van terrorisme te bestrijden.
- Regelmatige publicatie van bevroren bezittingen van terroristen in overeenstemming met de desbetreffende conventies/resoluties van de VN.
- Verlening van technische steun aan niet-leden.

Met betrekking tot de implementatie van de 8 aanbevelingen ter bestrijding van het terrorisme is de situatie in Nederland als volgt

Ad. aanbeveling 1: Met betrekking tot de stand van zaken van de bekrachtiging en implementatie van de verschillende VN-verdragen inzake terrorisme wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Ad. aanbeveling 2: Justitie is bezig met de uitwerking van specifieke strafbaarstelling van terroristische misdrijven en van de deelneming aan een terroristische organisatie.

Ad. aanbeveling 3: Met betrekking tot de mogelijkheden tot asset freezing en confiscatie inzake de financiering van terrorisme wordt verwezen naar paragraaf 3.3.

Ad. aanbeveling 4: het melden van ongebruikelijke transacties vanwege terrorist financing dient te worden geregeld via de Wet MOT door de subjectieve indicatoren uit te breiden met de bestrijding van de financiering van terrorisme. Daartoe dient de Wet MOT te worden aangepast en dient rekening te worden gehouden met de specifieke strafbaarstelling van de financiering van terrorisme. De ministeries van Financiën en van Justitie zijn bezig met de uitwerking hiervan.

Ad. aanbeveling 5: Internationale samenwerking is als zodanig goed geregeld in Nederland.

Ad. aanbeveling 6: Met betrekking tot money transfer systemen zal op korte termijn het wetsvoorstel geldtransactiekantoren, waaronder money transferinstellingen vallen, voor spoed advies aan de Raad van State worden voorgelegd. (zie par. 2.4)

Ad. aanbeveling 7: Met betrekking tot de afzender van financiële transacties is de Wif 1993 reeds van toepassing. Met betrekking tot de begunstigde is de introductie van het begrip customer due diligence in het kader van het wetsvoorstel Actualisatie en Harmonisatie van Toezichtwetten van belang. Dit wetsvoorstel ligt thans voor advies bij de Raad van State.

Ad. aanbeveling 8: Het misbruiken van non-profitinstellingen voor terrorisme wordt nader bezien.

#### *Actuele onderwerpen*

##### *Herziening van de 40 aanbevelingen*

In het verslagjaar 2000–2001 is het proces aangevangen om de 40 aanbevelingen te herzien. Aanleiding daarvoor zijn de ervaring met de werking van de aanbevelingen tot nu toe en de gerezen interpretatieverschillen tussen de leden over de implementatie van bepaalde aanbevelingen.

Een volgende aanleiding voor de herziening zijn actuele ontwikkelingen op witwasterrein. De afgelopen jaren is de focus van het witwasbeleid gericht geweest op de financiële sector. Mede hierdoor valt er internationaal een verschuiving waar te nemen naar het witwassen in andere sectoren, zoals bv. de onroerend goed sector en de diamanthandel. Op dit punt behoeven de 40 aanbevelingen van de FATF aanvulling. De verwachting is dat de FATF op dit punt aansluiting zal zoeken bij de ontwerp Europese richtlijn witwassen, waarin o.m. een meldplicht voor makelaars, belastingadviseurs, accountants, advocaten, notarissen en handelaren in goederen van grote waarde wordt geregeld. Voorts is er tijdens diverse bijeenkomsten gewezen op de specifieke gevaren die Internet en nieuwe betaalmiddelen vormen voor de strijd tegen het witwassen. Hiernaast baart het misbruik maken van ondernemingen bij de bestrijding van het witwassen en de bestrijding van terrorisme zorgen.

De FATF heeft 3 werkgroepen geformeerd om aanbevelingen aan te scherpen; hoofdpunten van de aanscherping zijn: customer due diligence (m.n. omvattend: een acceptatiepolitiek, identificatie van klanten en monitoring van de transacties aan de hand van risicoprofielen), aanpakken het misbruik van ondernemingen en aanpakken van het witwassen via niet-financiële sectoren (handelaren in goederen van grote waarde en vrije beroepen).

### 3.2.3. 3e mutual evaluation van Nederland door de FATF

De derde ronde van mutual evaluations zal vermoedelijk in 2003 aanvangen. Daartoe is in Nederland de voorbereiding eind 2000 gestart. Verschillende initiatieven lopen om het Nederlandse stelsel ter bestrijding van het witwassen en van terrorist financiering verder te versterken. Naast regelgeving ter versterking van de strijd tegen terrorist financiering gaat het hierbij in het bijzonder om de volgende initiatieven:

- versterking van het opsporings- en vervolgingskader om de te bereiken resultaten van het witwassysteem in termen van veroordelingen, ontnemingen etc. te vergroten. In dit verband is door het BLOM (Bureau ter ondersteuning van de Landelijk Officier Money laundering) reeds de HARM (Hit And Run Money laundering)-methodiek ingevoerd. Gezien het succes van de HARM-voorziening in termen van vervolging en confiscaties<sup>1</sup> zal deze voorziening die ingesteld is in het voorjaar 2001 en eind 2003 zou aflopen, structureel gemaakt. Verdere versterking van het opsporings- en vervolgingskader is in voorbereiding (zie par. 4.7);
- bij de Eerste Kamer ligt een wetsvoorstel strekkende tot separate strafbaarstelling van het delict witwassen; thans is het delict witwassen nog onderdeel van de helingsbepaling in het Wetboek van strafrecht (zie par. 3.6);
- bij de Raad van State wordt spoedig het wetsvoorstel Wet inzake geldtransactiekantoren voorgelegd, dat er toe dient om het toezicht op wisselkantoren uit te breiden met versterkt toezicht op money transferinstellingen (zie par 2.4);
- bij de Raad van State ligt wetsvoorstel strekkende tot wijziging van de Wif 1993 met het doel om de identificatie van klanten bij de opening van bankrekeningen aan te scherpen (zie par 3.4);
- bij de Tweede Kamer ligt het wetsvoorstel handelaren in goederen van grote waarde. Via dit wetsvoorstel ligt het in de bedoeling handelaren in goederen van grote waarde (voertuigen, antiek, kunst en dergelijke) onder de meld- en identificatieplicht van de wet MOT en de Wif 1993 te brengen (zie par 3.4)<sup>2</sup>. Hiernaast ligt het in de bedoeling nadat dit wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen de vrije beroepen door

<sup>1</sup> Sedert 1 april 2001 zijn in 30 van de opgepakte 36 zaken in totaal 36 verdachten aangehouden en is een bedrag van 7 miljoen euro in beslag genomen.

<sup>2</sup> Wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de wet identificatie bij financiële dienstverlening 1993 met het oog op het verplichtstellen van de identificatieplicht en van de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties door handelaren in zaken van grote waarde, Kamerstukken II, 2001–2002, 28 018.

middel van een Algemene Maatregel van Bestuur onder de meld- en identificatieplicht van de wet MOT en de wet WIF te brengen (zie par 3.4).

- tenslotte zal door middel van dit wetsvoorstel het toezicht op de wet meld- en identificatieplicht worden aangescherpt door de toezichthouders op de financiële instellingen hiermee te belasten; thans geschiedt de handhaving e.e.a. alleen op basis van Wet Economische Delicten door de FIOD-ECD (zie par 2.5).
- bij de Raad van State ligt een wetsvoorstel Actualisering en Harmonisatie Financiële Toezichtswetgeving. Dat wetsvoorstel voorziet o.a. in integraal integriteitstoezicht waaronder ook de mogelijkheid voor de toezichthouders op financiële instellingen om richtlijnen uit te vaardigen op het gebied van integriteit met het oog op o.a. customer due diligence, de uitvoering van het sanctiebeleid en de uitvoering van relevante aanbevelingen van de FATF (zie par 2.2).
- bij de Raad van State ligt een wetsvoorstel melding door de douane aan het meldpunt van ongebruikelijk vervoer van geld en daarmee gelijkgestelde zaken. Om ervoor te zorgen dat de douane door haar aangetroffen ongebruikelijk vervoer van geld en daarmee gelijk te stellen zaken, aan de hand van bepaalde indicatoren aan het meldpunt kan melden, is een wettelijke regeling noodzakelijk. De huidige mogelijkheden voor de douane zijn daarvoor te beperkt (zie par 3.4.1).
- een werkgroep analyseert voorts de kwetsbaarheden van toonder-effecten met betrekking tot witwassen (zie par 3.5).
- een wetsvoorstel is in voorbereiding om integriteitstoezicht in te voeren met betrekking tot trustmaatschappijen die deze instellingen beheren (zie par 2.3).
- met ingang van 1 januari 2001 is voorts bij de FIOD-ECD een kenniscentrum witwassen opgericht. (zie par. 4.3)

Met bovenstaande initiatieven wordt mede ingespeeld op het proces van aanscherping van de 40 aanbevelingen van de FATF en de in 2003 verwachte 3e mutual evaluation van Nederland door de FATF.

#### *3.2.4. Overige relevante internationale fora*

Sterk verwant met het FATF NCCT-initiatief zijn inspanningen van de OESO om schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan, en van met name tax havens. In juni 2000 heeft de OESO een rapport aangenomen, waarin een lijst van 35 tax havens is opgenomen, die zich moeten committeren aan het OESO-proces. Doen zij dat niet dan zal door de OESO-landen een raamwerk van defensieve maatregelen worden toegepast.

Het door de taxhavens af te geven commitment zal moeten inhouden dat de taxhavens zijn belastingsysteem transparant maakt en effectief informatie zal uitwisselen. Hierdoor zal er meer zicht komen op de geldstromen naar en door taxhavens en duidelijker worden wie de uiteindelijk gerechtigde is tot deze geldstromen. Tot nu toe hebben zich 11 taxhavens gecommitteerd, waaronder de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze gecommitteerde taxhavens werken samen met de OESO aan het opzetten van een instrument voor effectieve informatie-uitwisseling. Het is de verwachting dat er voor het einde van dit jaar overeenstemming wordt bereikt over de inhoud van zo'n instrument.

Ook financiële toezichthouders werken internationaal samen, waarbij de bestrijding van witwassen en het opsporen van verdachte geldstromen veel aandacht heeft. Zo zijn de banktoezichthouders verenigd in het Basels Comité, werken effectentoezichthouders samen in IOSCO<sup>1</sup> en zijn verzekeraars verenigd in de IAIS<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> IOSCO: International Organisation of Securities Commissions.

<sup>2</sup> IAIS: International Association of Insurance Supervisors.

Verder heeft het Financial Stability Forum (FSF), in samenwerking met het Internationaal Monetair Fonds (IMF) diverse initiatieven ontplooid om het toezicht op de financiële sector in zogenaamde off shore financial centers te versterken. De Nederlandsche Bank heeft technische assistentie gegeven aan Aruba en de Nederlandse Antillen bij het doen van een zelf-evaluatie. Verder heeft het IOSCO op 12 oktober 2001 een speciaal project-team opgezet dat de maatregelen van de effectentoezichthouders voorbereidt tegen het misbruik van het financieel systeem door terroristen.

### **3.3. Bevriezing financiële middelen**

Deze paragraaf geeft een overzicht van inmiddels genomen maatregelen gericht op het bevroren van financiële middelen van terroristen in nationaal en internationaal verband.

#### *3.3.1. Internationaal*

Op 15 oktober 1999 heeft de *Veiligheidsraad van de VN* Resolutie 1267 (1999) aangenomen. In deze resolutie verzoekt de Veiligheidsraad de Taliban om Usama bin Laden onverwijld aan de in de Resolutie genoemde autoriteiten uit te leveren en tegoeden van de Taliban te bevriezen.

Vervolgens heeft de Veiligheidsraad van de VN op 28 september jl. Resolutie 1373 aangenomen. Het betreft hier een bijzondere resolutie die niet op bedreiging van vrede en veiligheid in een geografisch bepaald gebied is gericht, maar op een wereldwijd probleem, namelijk het terrorisme.

De *Europese Unie* heeft de VN-resolutie 1267 uitgevoerd in diverse verordeningen die rechtstreekse werking hebben in alle lidstaten. Voor het eerst gebeurde dit in verordening 337/2000 van 14 februari 2000, later uitgebreid en versterkt (als gevolg van VN Resolutie 1333 van 19 december 2000) in de verordeningen van 6 maart 2001 (467/2001), 4 juli 2001 (1354/2001) en van 11 oktober 2001 (1996/2001). De verordeningen zijn o.a. van toepassing op het grondgebied van de EU, alle EU-onderdanen en alle rechtspersonen en entiteiten of lichamen die volgens het recht van een lidstaat zijn opgericht.

De financiële sancties op basis van de VN-lijst, die als bijlage bij de diverse EU-verordeningen is gevoegd, bestaan uit een bevriezing van de financiële middelen van enigerlei aard van personen, entiteiten of lichamen die op die «zwarte lijst» staan en een verbod op het ter beschikking stellen van financiële middelen aan hen. Op deze publiek beschikbare lijst staan Usama bin Laden, de leden van de Al-Qaida-organisatie en personen, entiteiten en lichamen van het Taliban-regime.

Het *VN Sanctiecomité Taliban* bepaalt de samenstelling van de zwarte lijst in het kader van VN Veiligheidsraad resolutie 1333. De Europese Commissie is gemachtigd om op basis van de aanwijzingen van het VN sanctiecomité de voor de EU toepasselijke zwarte lijst aan te passen. Voor het laatst gebeurde dit op 19 oktober in verordening 2062/2001 (zie ook hieronder).

Naast de bovengenoemde VN-lijst is er nog een aantal andere lijsten:

- een vertrouwelijke *FBI-watchlist*;
- een lijst met 27 personen en organisaties van president Bush die is opgenomen in de *Presidential Order* van 24 september;
- een lijst met 39 namen die is bekend gemaakt door het Amerikaanse ministerie van Financiën op 12 oktober (de zogenaamde *Treasury-lijst*);
- een lijst met 22 organisaties die door de VS als terroristisch worden beschouwd. Deze lijst is op 2 november gepubliceerd. De VS heeft

- onder andere aan Nederland gevraagd om de financiële middelen van deze organisaties te bevriezen en om het ter beschikking stellen van financiële middelen aan deze organisaties te verbieden;
- een lijst met 62 personen en organisaties die aan de Taliban en Al Qaida zijn gerelateerd. Deze lijst is op 7 november gepubliceerd.

De FBI-lijst is een «watch list» en bevat vertrouwelijke informatie. Deze lijst mag uitsluitend worden gebruikt voor het doel waarvoor zij is verstrekt (opsporing van mogelijke terroristen en hun financiële middelen). Publicatie van deze lijst kan opsporingsbelangen in het geding brengen.

Het *VN Sanctiecomité Taliban* heeft begin oktober de eigen VN-lijst aangevuld met de Bush-lijst en deze op 8 oktober gepubliceerd. De *Europese Commissie* heeft daarop – mede in het licht van VN resolutie 1373 – op 11 oktober de zwarte lijst van de bestaande EU-Verordening Taliban (467/2001) aangepast (i.c. uitgebreid met de Bush-lijst) in verordening 1996/2001. Op 17 oktober heeft het Sanctiecomité de VN-lijst wederom uitgebreid, nu door de namen van de eerder genoemde Treasury-lijst grotendeels over te nemen. Ook deze wijziging is door de EU overgenomen, dit maal via verordening 2062/2001.

Naast het bovengenoemde traject heeft de *Europese Commissie* op 2 oktober jl. een nieuwe ontwerpverordening gepresenteerd die het mogelijk maakt om slagvaardig maatregelen te nemen om de financiering van het terrorisme wereldwijd te bestrijden. Aan de verordening is een «open» lijst gehecht die naar gelang van de dreiging kan worden (aan)gevuld met personen en organisaties waarvan tegoeden dienen te worden bevroren. Naar Nederlands inzicht is deze «Verordening bestrijding financiering internationaal terrorisme» een essentieel instrument om een belangrijk deel van de in VN Veiligheidsraad Resolutie 1373 genoemde financiële maatregelen te implementeren. Deze verordening maakt het de EU tevens mogelijk om zelfstandig, dus onafhankelijk van de VN sancties in te stellen. Het Europees Parlement heeft reeds op 4 oktober via een spoedprocedure zijn positieve advies over de ontwerpverordening uitgebracht.

### 3.3.2. Nationaal

Vlak na de aanslagen heeft DNB op basis van zowel bestaande lijsten (van VN, Bush en FBI) als op basis van nationale inlichtingen een geconsolideerde lijst van personen en organisaties opgesteld die ruim 500 namen bevat. DNB heeft deze lijst via een circulaire verspreid onder alle onder toezicht van DNB staande instellingen (banken en beleggingsinstellingen) en onder trustkantoren. De Pensioen- en Verzekeringskamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer hebben soortgelijke acties ondernomen. Aan de financiële instellingen is gevraagd om na te gaan of de personen en organisaties van de geconsolideerde lijst op enigerlei wijze in de administratie voorkomen en om eventuele tegoeden en andere financiële middelen te blokkeren. Ook de andere lijsten die in de loop van oktober en november 2001 gepubliceerd werden, zijn door DNB, PVK en STE onder de aandacht gebracht van de financiële instellingen.

Voorzover financiële middelen worden gevonden die toebehoren aan personen of organisaties op de VN- Bush- en Treasury-lijst, kunnen deze middelen inmiddels direct worden bevroren op grond van de reeds geldende EU-verordeningen zoals hierboven genoemd. Voor de Bush- en Treasury-lijst gebeurde bevroering tot voor kort echter op basis van de *Nederlandse ministeriële Sanctieregeling Taliban van Afghanistan 2001 II* van 8 oktober 2001 (met Bush-lijst), laatstelijk gewijzigd op 12 oktober

(met Treasury-lijst). Voor de lijst van 62 Taliban-gerelateerde personen en organisaties is op dit moment nog steeds een ministeriële sanctieregeling van kracht, namelijk de Sanctieregeling Taliban van Afghanistan III van 8 november. Met deze nationale regelingen heeft Nederland – vanwege de urgentie – vooruit willen en kunnen lopen op internationale besluitvorming in VN- en EU-verband. De achtergrond hiervan is tweeledig. Ten eerste verstrijkt er enige tijd tussen het moment waarop een nieuwe lijst bekend wordt en het moment waarop het VN Sanctiecomité Taliban de betreffende namen toevoegt aan zijn bestaande zwarte lijst. Ten tweede zit er eveneens een tijdsspanne tussen het moment waarop het Sanctiecomité deze nieuwe lijst overneemt en het moment waarop deze additionele namen worden overgenomen door de EU in een verordening.

Na overneming van de Bush- en Treasury-lijst door achtereenvolgens het VN Sanctiecomité Taliban en door de EU, is de noodzaak van nationale regelingen komen te vervallen en heeft Nederland zijn ministeriële Sanctieregeling Taliban van Afghanistan 2001 II op 25 oktober ingetrokken.

Indien financiële middelen worden gevonden die toebehoren aan personen of organisaties van de vertrouwelijke FBI-lijst kan het Openbaar Ministerie, op basis van een ontvangen rechtshulpverzoek dat voldoet aan de eisen gesteld in het Nederlands strafrechtstelsel, beslag leggen op deze tegoeden.

De genoemde lijst van 22 organisaties van 2 november verschilt om twee redenen wezenlijk van eerdere VS-lijsten. Ten eerste lijken de organisaties niet direct verbonden met het Al Qaida/Taliban-netwerk. Het betreft organisaties uit Europa, Midden-Oosten, Zuid-Amerika en Azië, waaronder de PKK, MKO, Hezbollah, Hamas, ETA en Real IRA. Bevriezing van tegoeden van een aantal van deze organisaties ligt politiek gevoeliger dan de besluiten tot bevrozingen waartoe eerder werd overgegaan (van tegoeden van Bin Laden, Al Qaeda, Islamic Jihad, enzovoorts). Ten tweede kan de lijst van 22 gezien de samenstelling niet door het VN Sanctiecomité Taliban worden toegevoegd aan de zwarte lijst behorende bij VN Veiligheidsraad Resolutie 1333.

Naar het zich laat aanzien hebben veel van de organisaties geen banden met de Taliban/Bin Laden. Nederland kan daarom ook niet – zoals eerder gebeurde met VS-lijsten – overgaan tot een ministeriële regeling; in deze regelingen nam Nederland namelijk een voorschot op het toevoegen van de namen/organisaties aan de zwarte lijst van de VN.

Conform de aanpak bij de FBI-lijst, zal deze lijst van 22 door de financiële toezichthouders aan de instellingen worden voorgelegd, met het verzoek om na te gaan of organisaties op deze lijst op enigerlei wijze in de administratie voorkomen. Als financiële middelen van deze organisaties worden gevonden, zal in overleg met de betrokken Nederlandse instanties tot eventuele vervolgacties besloten worden.

### *3.3.3. Toekomstige maatregelen*

Om de financiering van terrorisme aan te pakken, pleit Nederland voor een tweesporenbenadering: maatregelen die in Europees verband genomen moeten worden en maatregelen die nationaal wenselijk zijn.

In het kader van het eerste spoor – het Europese – pleit Nederland voor de totstandkoming van een effectief communautair instrument om tegoeden te bevrozen van terroristen en organisaties die geen vaste standplaats hebben. Naar Nederlands inzicht is de bovengenoemde «Verordening bestrijding financiering internationaal terrorisme» hiertoe het beste

middel. Deze verordening lijkt een geschikt en flexibel instrument om resolutie 1373 te implementeren. Hiermee is de EU voor een communautaire aanpak niet langer volledig afhankelijk van besluiten van het VN Sanctiecomité Taliban. Nederland zet zich in voor een spoedige aanname van deze verordening.

Het tweede spoor – het nationale – moet bestaan uit een verruiming van de wettelijke mogelijkheden om beperkende financiële maatregelen in te stellen tegen personen en organisaties. Dit kan verwezenlijkt worden via een aanpassing van de Sanctiewet 1977. Immers, de Sanctiewet is ontstaan in een tijd dat vooral maatregelen tegen staten of gebieden werden ingesteld en voorziet niet expliciet in de mogelijkheid van maatregelen tegen personen en organisaties.

Daarnaast is het wenselijk dat de Sanctiewet betere waarborgen biedt voor effectief toezicht op de naleving van financiële sancties. Er wordt aan gedacht om het toezicht op de naleving van de Sanctiewet (thans FIOD-ECD neer te leggen bij de financiële toezichthouders en FIOD-ECD, analoog aan de institutionele verdeling bij de versterking van het toezicht op de naleving van de Wet-MOT en de Wif 1993 (zie par. 2.5).

In dit kader zouden de toezichthouders onder andere de bevoegdheid moeten krijgen om inlichtingen op te vragen en om eisen te stellen aan de administratieve organisatie van instellingen. Ook zouden instellingen een wettelijke rapportageverplichting moeten krijgen. Een wetsvoorstel met deze strekking zal zo snel mogelijk worden ingediend.

### **3.4. Uitbreiding van identificatie- en meldplicht**

Binnen de Europese Unie is sinds 1991 de richtlijn anti-witwassen van kracht.<sup>1</sup> Mede op basis van deze richtlijn hebben alle EU-landen inmiddels een centraal meldpunt ingericht waar verdachte of ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld en geldt een verplichting tot identificatie bij financiële dienstverlening. Deze richtlijn is onlangs herzien, onder meer door de uitbreiding van het delict witwassen naar ook niet-druggerelateerde delicten, zoals de activiteiten van criminele organisaties, alle delicten waarvoor een zware gevangenisstraf geldt en ernstige fraude.

Verder bevat de herziene richtlijn zoals gezegd een uitbreiding van de meldplicht naar beroepsgroepen als accountants, notarissen, advocaten, makelaars en belastingadviseurs alsmede de handelaren in grote waarden.

Op nationaal niveau zijn de Wet MOT en de Wif twee belangrijke ankers in de bestrijding van witwassen en financiering terrorisme. Op grond van deze wetten dienen financiële dienstverleners hun cliënten te identificeren en moeten ongebruikelijke transacties worden gemeld bij het MOT. Op dit moment geldt onder meer een meldplicht voor onder meer bancaire activiteiten, het sluiten van levensverzekeringsovereenkomsten, wisseltransacties, money transfers, effectentransacties, transacties bij speelcasino's en creditcardtransacties. Met het wetsvoorstel inzake handelaren in grote waarde wordt de reikwijdte van de Wet MOT uitgebreid naar ook niet financiële diensten, zodat ook beroepsgroepen en handelaren in grote waarde onder de Wet MOT worden gebracht.

In de Begeleidingscommissie MOT, onder leiding van een Procureur-Generaal, vindt periodiek overleg met de betrokken partijen plaats. Deze Commissie heeft als doel het Meldpunt te begeleiden en adviseren en kennis en deskundigheid ter beschikking te stellen. In deze paragraaf zullen actuele uitbreidingen van de reikwijdte van de wet MOT aan de

<sup>1</sup> Richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld van 10 juni 1991, 91/308/EG, Pb EG 1991, L 166/77.

orde komen, alsmede een serie beleidsinitiatieven ter vergroting van de effectiviteit van dit instrumentarium.

#### 3.4.1. *Uitbreiding meldplicht Wet MOT en identificatieplicht Wif 1993*

##### *Uitbreiding identificatie- en meldingsplicht vrije beroepsbeoefenaars en trustmaatschappijen*

De Raad van Ecofin/JPZ-raad van 16 oktober 2001 heeft de wijziging van de EU-witwasrichtlijn aangenomen, Het richtlijnvoorstel voorziet in een uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn witwassen van 10 juni 1991 op onder meer de volgende punten: (i) de definitie van witwassen wordt uitgebreid tot meer dan de huidige drugs gerelateerde criminaliteit; (ii) beroepsgroepen als makelaars in og, belastingadviseurs, advocaten, notarissen, accountants en handelaren in goederen van grote waarde worden onder de richtlijn gebracht.

Bij de Tweede Kamer ligt reeds een wetsvoorstel tot wijziging van de Wif 1993 en de Wet MOT inzake handelaren in goederen van grote waarde (schepen, voertuigen, kunst, antiek, edelstenen, edele metalen, sieraden en juwelen)<sup>1</sup>.

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om andere diensten bij AMvB aan te wijzen voor de Wif 1993 en de Wet MOT. De identificatie- en meldplicht voor advocaten, notarissen, accountants, belastingadviseurs en makelaars kan door middel van een AMvB snel in werking treden wanneer bovengenoemd wetsvoorstel is aangenomen. Via dit AMvB, waarbij juridisch en fiscaal advies van genoemde beroepsbeoefenaren onder de meldplicht van de Wet MOT wordt gebracht, worden ook trustmaatschappijen onder de meldplicht en identificatieplicht gebracht [zie eerdere opmerking inzake meldplicht trustmaatschappijen].

Daarnaast wordt het via eerder genoemd wetsvoorstel mogelijk toezicht-houders voor de naleving van de identificatie- en meldplicht door trustmaatschappijen, handelaren in goederen van grote waarde en beroepsbeoefenaars aan te wijzen.

##### *Melding door de douane van ongebruikelijk vervoer van geld en daarmee gelijkgestelde zaken*

Een terrein dat recent meer aandacht vraagt, zijn witwasactiviteiten bij grensoverschrijdend vervoer van geld en daarmee gelijkgestelde zaken tussen landen en het vervoer van geld en daarmee gelijkgestelde zaken in een land, Onder invloed hiervan hebben de FATF en de Wereld Douane Organisatie hun leden om aandacht voor dit soort witwasactiviteiten gevraagd. Hiernaast staat dit onderwerp op de agenda van de Europese Unie.

In Nederland renseigneert de douane de bij reguliere controles aange-troffen grote hoeveelheden geld ten behoeve van de Nederlandse belastingheffing. Deze renseignering is beperkt tot die gevallen waar een vermoeden van Nederlandse belastingplicht bestaat. Vaak zal het daarbij gaan om Nederlandse ingezetenen. Eind 2000 heeft de Belastingdienst/douane (hierna: de douane) met het oog op de bestrijding van witwas-activiteiten de mogelijkheid gekregen om deze renseignementen ook te melden aan het bij de Wet MOT) ingestelde meldpunt ongebruikelijke transacties (hierna: het meldpunt).

Verder wordt verdacht vervoer van geld onverwijld aan het Bureau voor politie ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie voor de Wet Melding ongebruikelijke transacties gemeld, zodat zo nodig tot beslaglegging van geld of geldswaardige zaken en andere opsporingshandelingen kan worden overgegaan.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 28 018.



Om ervoor te zorgen dat de douane ongebruikelijk vervoer van geld en daarmee gelijk te stellen zaken van iedere reiziger, aan de hand van bepaalde indicatoren aan het meldpunt kan melden, is een wetsvoorstel ingediend voor advies bij de Raad van State. De huidige mogelijkheden voor de douane zijn daarvoor te beperkt. Het wetsvoorstel geeft de basis voor de melding door de douane van ongebruikelijk grensoverschrijdend vervoer van geld en daarmee gelijkgestelde zaken tussen Nederland en andere landen en vervoer van geld en daarmee gelijkgestelde zaken binnen Nederland. Daartoe wordt in het wetsvoorstel een identificatieplicht en een medewerkingsverplichting voor de vervoerder voorgesteld, zodat de douane de identiteit en andere voor de melding van ongebruikelijk vervoer van geld en geldswaardige zaken relevante gegevens kan vaststellen. Voor deze bevoegdheden is een wettelijke regeling nodig.

Met bedoeld wetsvoorstel wordt een meldingsregeling voor de douane als controlerende dienst tot stand gebracht zonder de eerder genoemde beperkingen (beperking tot Nederlands belastingplichtigen en geen medewerkingsverplichting) die onder het in de inleiding beschreven regiem gelden.

#### *Samenwerking Belastingdienst – MOT/BLOM*

Hiernaast zou dienen te worden onderzocht of de samenwerking tussen de Belastingdienst en het MOT en het BLOM kan worden versterkt, waaronder een structurelere informatieuitwisseling zoals in Australië en het bezien of introductie van een meldplicht voor andere delen van de Belastingdienst aan het MOT praktische betekenis kan hebben, Hierbij valt het volgende aan te tekenen.

Het gedrag van criminelen bij de plaatsings- en layeringfase van het witwassen en bij fiscale misdrijven loopt in de praktijk in belangrijke mate parallel. Degene die fiscale misdrijven beoogt te plegen, heeft net als de crimineel die witwast in de plaatsings- en layeringfase van het witwassen er belang bij om geen sporen na te laten.

Dat tracht hij of zij onder andere te bereiken door geen papiertrail na te laten en dus gebruik te maken van contant geld toonderpapier, ondoorzichtige constructies en off shore landen, zonder toezicht op financiële instellingen, met bankgeheim en andere elementen die een goede werking van het financiële stelsel belemmeren. Tegen deze achtergrond valt internationaal een steeds verder gaande samenwerking waar te nemen tussen belastingautoriteiten en instanties die zich bezighouden met de bestrijding van het witwassen. Deze beweging zien we in Nederland ook. Hierbij valt te denken aan de samenwerking tussen het MOT en de Belastingdienst via detachering van een van de medewerkers van de FIOD-ECD bij het MOT, de oprichting eind 2000 van het kenniscentrum witwassen bij de FIOD-ECD en het hiervoor genoemde wetsvoorstel melding door de douane van ongebruikelijk vervoer van geld en daarmee gelijkgestelde zaken.

#### *Pensioenfondsen en schadeverzekeraars en de meldplicht*

Op dit moment bestaat er geen meldplicht van ongebruikelijke transacties voor pensioenfondsen en schadeverzekeraars. Het is bekend dat een zodanige plicht in een aantal andere landen wel bestaat.

De begeleidingscommissie-MOT zal in overleg met betrokken partijen nagaan of en zo ja welke kwetsbaarheden voor het witwassen van gelden en de financiering van terrorisme kunnen bestaan bij pensioenfondsen en schadeverzekeraars in Nederland. Zonodig zal een meldplicht voor pensioenfondsen en schadeverzekeraars worden ingevoerd en zullen daarooftoegesneden indicatoren worden ontwikkeld, volgens welke gemeld zal dienen te worden.

In dat verband komt het tevens wenselijk voor dat de begeleidings-

commissie MOT nagaat wat de oorzaak is van het lage aantal meldingen van ongebruikelijke transacties bij levensverzekeringen en adviseert over de eventueel te nemen actie terzake. Bij de tweede mutual evaluation van Nederland door de FATF in 1998 had de FATF kritiek op het lage aantal meldingen in de sfeer van levensverzekeringen; die situatie is sindsdien evenwel niet gewijzigd. Zoals bekend geldt conform de aanbevelingen van de FATF en de EU-richtlijn witwassen voor levensverzekeringen thans reeds een meldplicht op grond van de Wet MOT.

#### *3.4.2 Aanpassing Wif 1993*

De Wif 1993 legt aan in de wet aangewezen financiële instellingen de verplichting op om bij de verlening van in de wet aangewezen financiële diensten hun cliënten te identificeren. Deze identificatie vindt plaats met het oog op melding van eventuele ongebruikelijke transacties op grond van de Wet MOT. Onderstaand worden enkele relevante aanpassingen weergegeven.

##### *Grandfathering*

Op dit moment is bij de Raad van State aanhangig gemaakt een voorstel van wet tot wijziging van de Wif 1993, ten behoeve van het sluitend maken van het identificatiesysteem. Het wetsvoorstel ziet toe op het ongedaan maken van de zogenaamde grandfathering. Grandfathering in het kader van de Wif 1993 houdt in dat bij het afnemen van een financiële dienst de financiële instelling de verplichte identificatie mag afleiden van de gegevens die zijn vastgelegd bij een eerder verleende financiële dienst. Deze gegevens dienen in principe te stammen uit een periode na 18 januari 1989, gezien het feit dat vanaf die datum de eisen die aan de identificatie gesteld werden conform de huidige wettelijke eisen zijn. Hieraan is op dit moment in de wet toegevoegd dat indien de eerder verleende financiële dienst betrof het openstellen van een rekening waarop een saldo in geld effecten, edele metalen of andere waarden kan worden aangehouden, ook gegevens van voor 18 januari 1989 mogen worden gebruikt.

Dit is destijds (bij amendement) toegevoegd om bestaande rekeninghouders niet overmatig te belasten. Deze wijze van identificatie houdt echter het risico in zich dat er gebruik wordt gemaakt van gegevens welke niet (volledig) juist zijn. Om dit risico te ondervangen is besloten de mogelijkheid om gebruik te maken van de gegevens vastgelegd voor 18 januari 1989 uit de wet te schrappen. Gebruikmaking van deze gegevens is nog wel mogelijk indien vaststaat dat destijds geïdentificeerd is op een wijze die overeenkomt met de regels die thans gelden voor identiteitsvaststelling.

Dit geldt zowel voor de identificatie waarbij de cliënt zelf aanwezig is als de afgeleide identificatie waarbij identificatie geschiedt door de eerste betaling die met de te verlenen financiële dienst verband te houdt ten gunste of ten laste van een reeds bestaande rekening van cliënt (de zogenaamde «tegenrekening») te laten geschieden.

##### *Money transfers en de Wif 1993*

Bij Besluit van 22 april 1998 zijn de money transfers onder de reikwijdte van de Wet MOT gebracht. Ze zijn aangewezen als financiële dienst als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet MOT.

Op dit moment kan worden betoogd dat, vanwege het feit dat een money transfer onder de reikwijdte van de Wet MOT is gebracht, geïdentificeerd moet worden op basis van art. 2 Wif 1993. Sluitend is deze redenering niet, want money transfers zijn niet aangewezen als financiële dienst in de

zin van de Wif 1993. Derhalve zullen de money transfers expliciet onder het bereik van de Wif 1993 gebracht worden.

De huidige algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op de Wet MOT en de Wif 1993 zullen daartoe worden geïntegreerd tot één samenhangend besluit. In dit besluit zal de identificatieplicht bij money transfers worden geregeld in die zin dat money transfers worden aangegeven als een «Wif-plichtige»-dienst (zie ook par. 2.4).

#### *Identificatie eisen in het licht van de gebeurtenissen in de VS*

De huidige Nederlandse anti-witwaswetgeving is mede gebaseerd op de aanbevelingen welke zijn gedaan in het kader van de FATF. In de Europese anti-witwasrichtlijn wordt expliciet naar de aanbevelingen van de FATF verwezen.

Alle leden van de FATF en de leden van de EER hebben in principe dezelfde kwaliteitsstandaard van wetgeving op anti-witwasgebied. Om die reden gelden voor deze landen soepelere regels op het gebied van identificatie bij in Nederland afgenomen financiële diensten. De achterliggende gedachte hierbij is dat cliënten in «hun eigen land» reeds in voldoende mate zijn geïdentificeerd. Deze regels hebben betrekking op de situatie dat een bank uit één van de aangewezen landen als vertegenwoordiger van zijn cliënt optreedt en bij zogenaamde «afgeleide identificatie», dit laatste is slechts mogelijk indien de «tegenrekening» is geopend bij een bank gevestigd in één van de EER-landen of in één van de daarmee door de Minister van Financiën gelijkgestelde aangewezen staten.

Tot de door Nederland aangewezen landen behoren ook de landen van de Golf-coöperatie te weten, Oman, Bahrain, Koeweit, Saoedi Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten. Op dit moment wordt onderzoek gedaan of er redenen zijn om deze landen van de lijst af te halen. Reden hiervoor zou kunnen zijn dat de wetgeving van deze landen niet volledig aansluit bij de eisen van de FATF, waardoor het voor eventuele terroristen mogelijk zou zijn onder een valse naam financiële transacties in Nederland uit te voeren.

### **3.5. Effecten aan toonder**

In het kader van de strijd tegen het witwassen is door de FATF gewezen op de misbruikrisico's van aandelen aan toonder, dit in verband met de mogelijkheid om als houder van zulke aandelen anoniem te blijven. Ook in een recent rapport van de OESO over het misbruiken van vennootschappen voor onwettige doeleinden wordt hieraan aandacht besteed. Evenals veel andere landen kent Nederland de mogelijkheid (voor naamloze vennootschappen) om aandelen aan toonder uit te geven. De aanbevelingen van de FATF en de OESO zijn aanleiding geweest om een werkgroep in het leven te roepen met de opdracht toondereffecten onder de loep te nemen. Zoals uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 14 juni 2001<sup>1</sup>, worden toondereffecten daarbij vanuit meerdere invalshoeken bekeken. De werkgroep heeft tot taak aanbevelingen te doen gericht op het bereiken van een adequate transparantie ten aanzien van de identiteit van de houders van toonderstukken. Maatregelen met betrekking tot toondereffecten dienen tevens zoveel mogelijk te passen in het streven naar dematerialisatie: stukkenloos effectenverkeer.

Ten slotte dienen zij bij te dragen aan een effectieve en efficiënte communicatie tussen de onderneming en haar aandeelhouders en tussen de aandeelhouders onderling.

De bestrijding van terrorisme onderstreept de noodzaak van effectieve maatregelen om het risico van witwassen en andere vormen van misbruik van toondereffecten tegen te gaan. Daarbij staat het doorbreken van de anonimiteit van de houders van deze stukken voorop.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 17 050, nr. 218.

De maatregelen zullen vanuit die optiek toegespitst moeten zijn op de situatie waarin sprake is van toondereffecten, in fysieke vorm, die zich buiten het financiële circuit bevinden. Voorzien moet worden in adequate vormen van identificatie en registratie. De eerder genoemde werkgroep zal voor het eind van het jaar met uitgewerkte bevindingen komen, inclusief aanbevelingen ten aanzien van de benodigde wetgeving.

### **3.6. Strafbaarstelling witwassen**

Om de strafbaarstelling van het witwassen te versterken heeft de minister van Justitie in 1999 een wetsvoorstel ingediend, dat onder andere beoogt om het witwassen apart strafbaar te stellen; thans is namelijk het witwassen strafbaar gesteld via de helingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht.

Het voordeel van een aparte strafbaarstelling is, dat een verdachte ook voor witwassen kan worden vervolgd indien hij voor het plegen van het onderliggende delict ook verdacht wordt of reeds is veroordeeld (de zogenoemde heler-steler-regel is dan niet meer van toepassing). Door deze aparte strafbaarstelling zal met name de internationale samenwerking worden vergemakkelijkt.

Dit wetsvoorstel ligt bij de Eerste Kamer.<sup>1</sup> In paragraaf 3.2.2. is voorts aangegeven dat Justitie bezig is met de uitwerking van een specifieke strafbaarstelling van terroristische misdrijven en van de deelneming aan een terroristische organisatie.

Ten aanzien van de bevoegdheden van Europol inzake het witwassen wordt het volgende opgemerkt.

In de JBZ-Raad van september 2001 is politieke overeenstemming bereikt over de uitbreiding van het mandaat van Europol in de strijd tegen zware internationale criminaliteit zoals neergelegd in annex II van het Europol Verdrag. Bij deze uitbreiding behoort ook witwassen, voor zover te relateren aan de genoemde aandachtsvelden van bijlage II. Tevens is in dezelfde raad politieke overeenstemming bereikt over een aantal wijzigingsvoorstellen van het Europol Verdrag. Een van deze amendementen houdt in de bevoegdheid van Europol uit te breiden met witwassen zonder een relatie naar een onderliggend delict. Het wijzigen van dit verdrag is afhankelijk van een ratificatieprocedure. Hiervoor ligt de primaire verantwoordelijkheid bij het ministerie van Justitie.

### **3.7 Het misbruiken van corporate entities**

Een thema dat de laatste tijd sterk in de belangstelling is komen te staan, is het misbruik maken van ondernemingen voor allerlei illegale activiteiten. Onder invloed van de globalisering worden ondernemingen in toenemende mate misbruikt voor bijvoorbeeld het witwassen van gelden, terrorisme, fraude, illegale belastingpraktijken en corruptie.

In mei van dit jaar heeft de OESO terzake een rapport uitgebracht met het doel inzage te krijgen in de manier waarop ondernemingen voor illegale praktijken worden misbruikt en opties aan te reiken om deze praktijken het hoofd te bieden.

De FATF gebruikt dit rapport weer als een belangrijk element om te komen tot een aanscherping van haar aanbevelingen ter bestrijding van het witwassen en ter bestrijding van de financiering van terrorisme (zie par. 3.2). De Europese Unie is ook doende zich te oriënteren op de problematiek van het misbruik maken van ondernemingen.

In dat verband heeft een Italiaanse universiteit onlangs op verzoek van de Europese Commissie een rapport uitgebracht. De strekking van dat rapport is dezelfde als dat van het rapport van de OESO.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 27 159.

In Nederland wordt in het kader van de bestrijding van het witwassen en de bestrijding van het terrorisme pro-actief op deze materie ingespeeld. Daartoe wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van deze nota inzake de invoering van het toezicht op trustmaatschappijen in Nederland en paragraaf 3.5, waar wordt ingegaan op de kwetsbaarheden van toendereffecten.

Met betrekking tot andere elementen van deze problematiek wordt onder leiding van Justitie een wetsvoorstel voorbereid om eventuele kwetsbaarheden het beste te adresseren. Gelet op de raakvlakken van dit wetsvoorstel met de bestrijding van het witwassen en de bestrijding van financiering van het terrorisme ligt het voor de hand bij dit wetsvoorstel rekening te houden met de herziening van de aanbevelingen van de FATF op dit punt en onder andere de financiële toezichthouders, de FIOD-ECD en het OM bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel te betrekken.

### **3.8 Centraal Rekeningenregister**

Recent is een protocol tot stand gekomen bij de overeenkomst van 2000 tot wederzijdse rechtshulp bij strafzaken tussen de lidstaten van de EU. Dit protocol voorziet onder andere in een verplichting voor lidstaten tot het verstrekken van een lijst van bankrekeningen aan de hand van gegevens van verdachte (rechts)personen en tot het verschaffen van bijzonderheden over transacties op bankrekeningen. Dit houdt in dat bij wederzijdse rechtshulp er een verplichting is tot het verstrekken van lijsten van bankrekeningen van verdachten in een opsporingsonderzoek op verzoek van andere lidstaat. Het protocol geeft geen verplichting tot het opzetten van een Centraal Rekeningenregister.

Er bestaat in Nederland geen systeem waar alle bankrekeningen centraal geregistreerd staan. Bij Interpay zijn wel alle bankrekeningnummers bekend (met uitzondering van de Postbankrekeningen), maar in dat systeem kan niet op naam gezocht worden. De gegevens van rekeninghouders zijn veelal wel centraal bij een financiële instelling geregistreerd. Om een volledig beeld te krijgen van de rekeningen die iemand aanhoudt zal het OM bij een rechtshulpverzoek ongeveer 130 banken moeten bevragen. Omdat het echter in strafrechtelijke onderzoeken van belang is om over informatie met de tenaamstelling van bankrekeningen te beschikken, zal verkend moeten worden of en hoe een Centraal Rekeningenregister kan worden opgezet.

Een dergelijk register zal niet alleen bij rechtshulpverzoeken bevestigd kunnen worden (zoals het protocol voorstaat), maar natuurlijk ook t.b.v. Nederlandse opsporingsonderzoeken gebruikt kunnen worden. Door het opzetten van een Centraal Rekeningenregister zullen banken minder lastig gevallen worden met algemene vragen van opsporingsinstanties of hun subjecten in opsporingsonderzoeken bankrekeningen aanhouden bij een bank.

Als eenmaal uit het systeem een rekeningnummer en een bank naar voren zijn gekomen, kan met specifieke vragen informatie die meer toegevoegde waarde heeft voor een onderzoek opgevraagd worden.

Voor wat betreft de bestrijding van criminaliteit geldt dat het op dit moment wel mogelijk is voor OM/politie om concreet informatie in te winnen bij de banken. Hierbij gaat het echter om het opvragen van zeer gerichte informatie (bij voorbeeld een «naam»), altijd aan de hand van een rekeningnummer. In een Centraal Rekeningenregister kan OM/politie sneller en adequater een financieel onderzoek starten of voortgang geven aan een onderzoek. Zo kan nu pas financiële informatie bij een financiële instelling worden opgevraagd als in een opsporingsonderzoek een bankrekeningnummer bekend is. Met een Centraal Rekeningenregister

kan een opsporingsteam reeds in het begin van het financiële onderzoek in het register navragen waar de verdachte rekeningen heeft lopen om vervolgens heel gericht bij die financiële instellingen informatie op te vragen.

Een Centraal Rekeningenregister zal, als uiteindelijk na studie tot invoering wordt besloten, complementair zijn aan de voorgestelde nieuwe MOT-indicator met namen van terroristische subjecten. Enerzijds geldt dat de MOT-indicator met terreur-subjecten die voor de banken van toepassing zal zijn op transacties van de op de lijst genoemde subjecten ook van toepassing is bij transacties waar deze subjecten bij betrokken zijn zonder dat zij rekeninghouder zijn (zoals bij wisseltransacties). Anderzijds is een Centraal Rekeningenregister niet alleen op terroristen van toepassing, maar het kan voor allerlei opsporingsonderzoeken gebruikt worden en zal op termijn een structurele toegevoegde waarde hebben. Het register zou dus een duidelijke meerwaarde hebben bij de criminaliteitsbestrijding in het algemeen en bij de strijd tegen witwassen en de financiering van terrorisme.

Om te komen tot een Centraal Rekeningenregister moet bovenal de wettelijke situatie beoordeeld worden. Momenteel is het verstrekken van informatie over bankrekeningen op grond van het Wetboek van strafvordering en een aanwijzing van het College van procureurs-generaal alleen mogelijk indien het verzoek geconcretiseerd is t.a.v. de persoon en de financiële gegevens die opgevraagd worden. Tussen banken en het College van pg's is afgesproken dat op een verzoek dat alleen een naam bevat geen informatie verstrekt hoeft worden. Het Ministerie van Justitie is momenteel bezig met een wetsvoorstel tot wijziging van het wetboek van Strafvordering om eerdergenoemd protocol te implementeren (mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Mevis). Deze wijziging geeft OM/politie ruimere mogelijkheden om geautomatiseerde gegevens op te vragen. Indien na studie besloten wordt tot het invoeren van een Centraal Rekeningenregister, dan is het mogelijk dat er wettelijke bepalingen aangepast moeten worden aan de eisen die de Wet Bescherming Persoonsgegevens stelt. Dit laatste is echter afhankelijk van de reikwijdte van het eventueel op te zetten Centraal Bankrekeningenregister.

Concluderend, het lijkt waardevol om op korte termijn te onderzoeken welke voor- en nadelen de instelling van een Centraal Rekeningenregister met zich mee brengen. Hoewel de instelling van een dergelijk systeem enige aanpassingen van de wet met zich mee zal brengen en bovendien niet budgettair neutraal zal kunnen geschieden, zou het eindresultaat toch positief kunnen uitvallen.

## **4. HANDHAVING, UITVOERING EN INFORMATIE-UITWISSELING**

### **4.1. Inleiding**

De wet- en regelgeving uit de voorgaande hoofdstukken zal op een effectieve manier dienen te worden uitgevoerd en gehandhaafd om te kunnen bijdragen aan de bestrijding van terrorisme. Daarnaast is voor een effectieve aanpak vereist dat betrokken partijen kunnen beschikken over optimale mogelijkheden om informatie uit te wisselen. Dit hoofdstuk is langs deze twee lijnen opgebouwd: allereerst volgt een analyse van de handhavingsketen en de mogelijkheden die daarin bestaan voor verdere verbeteringen (par 4.2 t/m 4.5), vervolgens wordt het potentieel voor verdere verbeteringen van informatie-uitwisseling bepaald (par 4.6 t/m 4.8). In alle gevallen ligt het accent op de handhavingsketen. In het kader van de bestrijding van terrorisme kan dit immers als het meest gereede

kanaal worden beschouwd. Aan deze paragraaf ligt tevens een eigen analyse van het Ministerie van Financiën ten grondslag die in de zomermaanden van 2001 is gemaakt en die (dus) van een bredere strekking was dan alleen de invalshoek van terrorismebestrijding.

In deze nota wordt onder handhaving verstaan het optreden dat is gericht op het tot gelding brengen van regelgeving. Hieronder valt zowel het toezicht – de eerste stap in de handhaving – als, verderop in de keten, de reactie op een geconstateerde overtreding door middel van reparatoire of punitieve sancties. In de handavingsketen spelen de volgende actoren een uitvoerende rol: de toezichthouders (DNB, PVK, STE en ten dele FIOD-ECD), het MOT, de opsporingsinstanties (politie, het BLOM, FIOD/FIOD-ECD) en de staande magistratuur (OM). Eveneens wordt een rol vervuld door de wetgever en zittende magistratuur (rechtsprekende macht). In het onderstaande wordt met name ingegaan op de taken en bevoegdheden van de desbetreffende uitvoerende actoren en de uitoefening daarvan. Vervolgens wordt een beknopt overzicht gegeven van de bestaande samenwerkingsverbanden. Gelet op het specifieke karakter van met name de opsporing en vervolging onder de antiwitwaswetgeving is dit deel van de handavingsketen in de thematische paragraaf 4.7 ondergebracht. Tenslotte is van belang te realiseren dat de bijdrage van met name de politie en het OM breder is dan in dit hoofdstuk omschreven. In deze nota, die immers hoofdstuk 5 van het actieplan terrorismebestrijding beoogt te dekken, ligt het accent op de handavingsketen in de financiële sector en de daarin onderscheiden bestanddelen en actoren. Daarnaast wordt in hoofdstuk 4 van het actieplan terrorismebestrijding van het kabinet de rol van politie en OM in het kader van terrorismebestrijding in breder perspectief geplaatst.

#### **4.2 Financiële toezichthouders**

De Minister kan de toezichthouder geen bijzondere aanwijzingen kan geven op grond van zijn positie. Dit betekent in zijn algemeenheid dat het geven van aanwijzingen hoe te handelen in een individueel geval is uitgesloten. DNB, STE, PVK zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van wetten op het terrein van de financiële markten. De wetgeving waarin zij hun taken toebedeeld hebben gekregen heeft in algemene termen tot doel de bescherming van rekeninghouders, verzekeringnemers en beleggers en de instandhouding van een gezonde, adequaat functionerende financiële sector. Dit houdt in dat de toezichthouders bevoegd zijn bij financiële instellingen controles uit te voeren zonder dat van de overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Deze vorm van toezicht wordt handhavingstoezicht genoemd en dient te worden onderscheiden van de opsporing. De uitoefening van het toezicht zal doorgaans bestaan uit feitelijke handelingen maar kunnen ook schriftelijke rechtshandelingen betreffen (het vorderen van inlichtingen of inzage in zakelijke gegevens of bescheiden).

Het constateren van een overtreding kan aanleiding geven tot het opleggen van een sanctie, maar dat hoeft niet per se het geval te zijn. Een dergelijke constatering kan er ook toe leiden dat intensief overleg wordt gevoerd met betrokkene teneinde te onderzoeken welke maatregelen moeten worden genomen om er voor te zorgen dat betrokkene alsnog aan de verplichtingen voldoet.

Een andersoortige toezichthoudende taak van DNB, PVK en STE betreft de verlening van vergunningen en de bevoegdheid nadere regels te stellen ter uitvoering van een wet.

##### *Bevoegdheden toezichthouders*

De toezichthouders hebben kortgezegd de volgende typen bevoegdheden:

bevoegdheden in het kader van handhavingstoezicht, opleggen van sancties, vergunningverlening en -intrekking, verlenen van ontheffingen, het uitvaardigen van voorschriften en geven van richtlijnen en algemene aanbevelingen en interventiebevoegdheden zoals de aanwijzigingsbevoegdheid en het inbrengen van bedenkingen. Globaal komen de bevoegdheden van de desbetreffende toezichthouders met elkaar overeen.

Uitgangspunt van het rechtshandhavingsbeleid is dat het primaat van de handhaving bij het bestuur ligt. Dat wil zeggen dat waar DNB, PVK en STE belast zijn met de uitvoering en de zorg voor de naleving van bepaalde regels en daarbij overtredingen constateren, de toezichthouder ook de taak heeft om in daarvoor in aanmerking komende gevallen op die overtredingen te reageren met onder meer reparatoire en, zo nodig, punitieve sancties.<sup>1</sup> Het strafrecht speelt in samenhang met en in aanvulling op andere instrumenten een rol; het dient alleen te worden ingeschakeld wanneer de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten niet toereikend zijn of de normschending zo ernstig is dat meteen naar het zware middel van het strafrecht moet worden gegrepen. Op basis van het primaat van de bestuurlijke handhaving is er voor gekozen de bestuursrechtelijke handhaving van financiële toezichtswetten te versterken (introductie boetes en dwangsommen, IDBB). Bij de evaluatie van IDBB in 2003 zal overigens worden onderzocht of de aanwending van bestuurlijke handhavinginstrumenten optimaal is en of deze juist worden toegepast. In het kader van deze nota ligt het accent op de strafrechtelijke handhavingketen.

#### *Aandachtspunten*

In de huidige constellatie vallen drie zaken op. Hoewel kan worden gesteld dat het handhabingsbewustzijn in de afgelopen jaren een sterke impuls heeft gekregen, blijkt dat de wijze van uitoefening van bevoegdheden verschilt per toezichthouders. De ene toezichthouder is minder geneigd te grijpen naar het bestuurlijk sanctiearsenaal en verwacht meer van een indringend gesprek met de onder toezichtstaande instelling. Een andere toezichthouder lijkt eerder over te gaan tot het opleggen van reparatoire sancties terwijl weer een andere toezichthouder veel nadruk legt op de handhabingsprioriteit binnen een bepaalde periode (vergelijkbaar met de intensievere aandacht op bepaalde terreinen die de Belastingdienst van te voren aankondigt).

Een verdere uniformering in de bejegening van onder toezicht staande instellingen ligt in de rede, waarbij ongerechtvaardigde of uitsluitend historisch gegroeide verschillen in het belang van transparantie en rechtsgelijkheid zouden dienen te verdwijnen.

In de tweede plaats is de capaciteitsinzet van de toezichthouders op zichzelf weliswaar voldoende, echter in voorkomende gevallen kan niet goed worden aangegeven hoeveel zaken er bestuurlijk worden afgehandeld of strafrechtelijk worden afgedaan, in welk stadium die zich bevinden en wat de eventuele strafrechtelijke uitkomst is.

Hierdoor komt een evenwichtige en uniforme repressieve handhaving in het gedrang; ook bemoeilijkt dit een systematische terugkoppeling van handhabingsvraagstukken en jurisprudentie naar beleid en wetgeving. In dit verband is daarom behoefte aan een stroomlijning van de bestaande samenwerkingsafspraken in de handhabingsketen, met daarbij adequate aandacht voor transparantie en verantwoording voor alle partijen.

In de derde plaats richten de toezichthouders zich in de uitoefening van het toezicht vanouds op die instellingen, die zich eigener beweging onder het toezicht van de desbetreffende toezichthouder hebben geplaatst. Een terrein dat in ontwikkeling is, doch op dit moment nog op minder syste-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 28 018.



matische wijze wordt bestreken, zijn die personen of instellingen die weliswaar de activiteiten uitoefenen die door de toezichtswetten worden bestreken, maar die daarvoor al dan niet bewust geen toestemming van een toezichthouder zoeken. Dit deel van «de markt» wordt momenteel op incidentele wijze bestreken, bijvoorbeeld aan de hand van internet-sweeps, follow-up van klachten, advertenties etc. Het is, ook uit een oogpunt van terrorismebestrijding van belang dat deze «intelligence»-functie meer dan tot nu toe systematisch is ingebed in de werkwijze van de financiële toezichthouders.

Financiën zal deze drie thema's agenderen in het regulier overleg met de financiële toezichthouders; aanknopingspunt voor een meer gelijkgerichte benadering kan daarbij worden gevonden in de regelgeving die samenhangt met het wetsvoorstel tot het voorzien in bepalingen ter introductie van een niet-sectorspecifieke toezichtsdimensie in de verschillende financiële toezichtswetten.<sup>1</sup>

### **4.3 Versterking FIOD-ECD-financieel rechercheren**

#### *Begripsbepaling*

Alvorens in te gaan op concrete stappen in de richting van versterking en concentratie van financieel rechercheren, volgt eerst een inhoudelijke verkenning van de begrippen financieel-economische criminaliteit en financieel rechercheren als instrument ter bestrijding daarvan. Daartoe worden eerst beide begrippen afgebakend. Van daaruit wordt aan de hand van de bestaande situaties en de actualiteit het kader geschetst voor reeds genomen en nog te nemen initiatieven.

#### *Financieel rechercheren*

Financieel rechercheren kan worden gedefinieerd als een vorm van onderzoek waarbij ten behoeve van de handhaving financiële deskundigheid wordt aangewend, Financieel rechercheren draagt in tactisch onderzoek bij aan:

- het verzamelen van bewijsmateriaal
- het vaststellen van de omvang en het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen vermogen
- het traceren van vermogensbestanddelen en/of criminele organisaties

Met name bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit zal financieel rechercheren een belangrijk instrument zijn. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd om alle opsporingsautoriteiten met financieel rechercheren vertrouwd te maken en het instrument te integreren in het recherchewerk.

Binnen het werkveld van financieel rechercheren zijn verschillende niveaus van deskundigheid te onderkennen (van basis tot academisch niveau).

Zowel binnen de politie als bij de bijzondere opsporingsdiensten (waaronder FIOD-ECD) zijn deze verschillende niveaus aanwezig. Uitgangspunt is dat iedere opsporingsambtenaar dient te beschikken over het basisniveau. Op regionaal niveau zijn de regiokorpsen onderlinge samenwerkingsverbanden aangegaan ter bestrijding van de middelzware en zware fraudes. Deze teams (interregionale fraudeteams) werken onder directe leiding van het OM en hebben ieder een apart aandachtsgebied toegewezen gekregen waarop zij landelijk expertise opbouwen (verzekeringsfraude, faillissementsfraude etc.). De kernteams, belast met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zijn toegerust met een hoogwaardige deskundigheid op het gebied van financieel rechercheren. Als toplaag kan worden beschouwd de kennis en deskundigheid die aanwezig is bij zowel de dienst rechercheonderzoeken van het Korps Landelijke politiediensten

---

<sup>1</sup> Dit wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en ligt momenteel voor bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2000–2001, 27 290, nr. 399).

(KLPD) en bij de bijzondere opsporingsdiensten. Het KLPD beschikt over deze deskundigheid vanwege zijn taak met betrekking tot het witwassen en het bestrijden van fraude met een internationaal karakter. De bijzondere opsporingsdiensten kennen een lange traditie als het gaat om het toepassen van financiële opsporingsmethoden. De aan deze diensten toebedeelde specifieke taakgebieden vergen een hoge mate van kennis en deskundigheid op financieel gebied.

De FIOD-ECD is belast met de opsporing en vervolging van fiscale en douanefraude. Van oudsher is een deel van de capaciteit van FIOD-ECD bestemd om een bijdrage te leveren aan handhaving van de kwaliteit van de samenleving in brede zin. Daarom werkt hij mee aan bestrijding van commune en georganiseerde criminaliteit. Deskundigheid op het terrein van financieel rechercheren en informatie van de Belastingdienst worden hierbij ingezet.

In het handhavingsarrangement met het OM zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop deze plaatsen worden ingevuld. Concrete beslissingen over deze inzet worden genomen in het Centrale Tripartiete Overleg (CTPO, bestaande uit belastingdienst, FIOD-ECD en OM). In dit verband wordt capaciteit ingezet t.b.v. het KLPD, de Kernteams en de Unit Synthetische Drugs (bestaande uit politie, Belastingdienst, FIOD-ECD en OM).

#### *Efficiënte inzet van hoogwaardige kennis van financieel rechercheren*

Zoals in het voorafgaande is geschetst, moet bij het idee om de deskundigheid op het terrein van het financieel rechercheren te versterken c.q. te concentreren worden bedacht dat alle opsporingsdiensten, ook de politie, voor de uitvoering van hun taken een zekere mate van deskundigheid op dit terrein nodig hebben. In het kader van de bestrijding van met terrorisme verband houdende activiteiten op financieel terrein gaat het uitsluitend over hoogwaardige deskundigheid op dit terrein. Deze vorm van deskundigheid is in hoofdzaak geconcentreerd bij FIOD-ECD en KLPD. Bij deze organisaties ligt dan ook het voortouw als het gaat om het bestrijden van terrorisme in relatie tot de daarop betrekking hebbende financiering.

Tevens moet worden bedacht dat hoogwaardige kennis van financieel rechercheren ook noodzakelijk is bij bestrijding van de georganiseerde criminaliteit die bij de kernteams en vooral bij het KLPD is belegd. Waar FIOD-ECD met behulp van financieel rechercheren uitkomt bij ernstige gronddelicten gepleegd door criminelen, krijgt de politie te maken met dezelfde criminelen bij de opsporing van de georganiseerde criminaliteit. Financieel rechercheren kan juist in die situaties zorgen voor de verbindende schakel tussen criminele gedragingen en de wijze waarop die worden gefinancierd. Daarom is het zaak dat die verbinding ook daadwerkelijk wordt gelegd. De effectiviteit van toepassing van dit instrument voor terrorismebestrijding wordt groter door het uitwisselen van gegevens, het analyseren daarvan en door intensieve onderlinge samenwerking. Verneveling van de toch schaarse deskundigheid op dit terrein dient te worden tegengegaan en voorkomen.

#### *Samenwerking FIOD-ECD en KLPD*

De gebeurtenissen van 11 september 2001 zijn aanleiding geweest voor FIOD-ECD en KLPD te bezien in hoeverre beide opsporingsdiensten gezamenlijk een impuls zouden kunnen geven aan bestrijding van criminaliteit, daaronder begrepen terrorisme. Concreet heeft dit geleid tot de volgende afspraken:

- Het gezamenlijk verrichten van strafrechtelijke onderzoeken  
Het KLPD is het coördinatiepunt in Nederland voor terrorisme geselecteerde rechtshulpverzoeken en strafrechtelijke onderzoeken naar terrorisme en politiek activisme, naast criminaliteitsbestrijding vanuit de financiële economische invalshoek. FIOD-ECD heeft een taak op het

gebied van goederen en financiële integriteit. Op beide terreinen zullen de handhavingsinspanningen worden geïntensiveerd. Op het gebied van financiële integriteit zal daarbij nauw worden samengewerkt met een toezichthouder. Samenwerking kan gewenst zijn bij een behoefte aan specifieke deskundigheid, informatiepositie en verkrijging en recherche technische en praktische aspecten. FIOD-ECD en KLPD hebben inmiddels besloten daartoe een taskforce te vormen voor het verrichten van gezamenlijke onderzoeken naar tegoeden, geldstromen e.d. die zijn gerelateerd aan terrorisme. Dit samenwerkingsverband wordt voorlopig aangegaan voor een periode van een jaar en zal 15 tot 20 fte's omvatten. Bij deze onderzoeken vindt enerzijds bundeling plaats van financiële en criminele informatie en anderzijds van financiële deskundigheid en recherchevakmanschap. In dit verband wordt ook gewezen op de «Hit And Run Moneylaundering-tactiek» (HARM), die wordt gehanteerd sinds 1999. Een HARM-onderzoek wordt gestart n.a.v. informatie over verdachte geldtransacties of verdacht vermogensbezit. De bedoeling van deze onderzoeken is de aanhouding van direct betrokken personen en het in beslag nemen van het verdachte geld.

Voor verdachte geldhandelingen die zich afspelen in een meer complete aangeving volstaat HARM niet en is intensiever onderzoek noodzakelijk. KLPD en FIOD-ECD zullen daarom financiële en criminele informatie, financiële deskundigheid bundelen in een gezamenlijk projectvoorbereiding ten behoeve van diepgaander vervolgonderzoek. Afgesproken is inmiddels om bij HARM-onderzoeken uitdrukkelijk verder te spitten dan tot nu toe gebruikelijk was, teneinde (meer) zicht te krijgen op de personen en bedrijven die op de achtergrond een rol spelen en mogelijk betrokken zijn bij terroristische activiteiten. Overigens is het de bedoeling om de HARM-voorziening, die eind 2003 zou aflopen, op structurele basis voort te zetten, gezien het succes in termen van veroordelingen en confiscaties. KLPD en FIOD-ECD zullen hun deskundigheid bundelen daar waar diepgaander vervolgonderzoeken nodig zijn.

- Versterking wederzijdse informatieposities  
Waar mogelijk zullen KLPD en FIOD-ECD beschikbare relevante informatie bij elkaar brengen. Het KLPD beschikt over een schat aan dadergerichte informatie, terwijl FIOD-ECD daaraan informatie op financieel-economisch terrein kan toevoegen. Verwacht wordt dat bundeling van deze informatie en het gebruik van elkaars expertise bij veredeling daarvan leidt tot verantwoorde analyses op basis waarvan de kans groter wordt zicht te krijgen op geldstromen die zijn gerelateerd aan terrorisme. Bestudering en veredeling van deze informatiesoorten kan aanknopingspunten bieden voor subjectgerichte opsporingsonderzoeken en input vormen voor de hiervoor genoemde taskforce.
- Afstemming van activiteiten  
Teneinde activiteiten van beide organisaties beter op elkaar af te stemmen zullen er vanuit FIOD-ECD twee liaisons worden gestationeerd bij het KLPD. Eén wordt toegevoegd aan het coördinatiepunt van het KLPD te Driebergen, terwijl de ander zal worden gestationeerd bij MOT/BLOM. Driebergen vormt het coördinatiepunt t.b.v. alle regiokorpsen en is tevens het adres voor de rechtshulpverzoeken m.b.t. terrorisme vanuit het buitenland. Door het plaatsen van een liaison in Driebergen wordt bevorderd dat de voor FIOD-ECD relevante informatie direct kan worden doorgeleid. Bovendien kan snel worden bekeken of en in hoeverre een multidisciplinair onderzoek (FIOD-ECD en KLPD) in het licht van binnengekomen rechtshulpverzoeken op zijn plaats is.

#### *Financieel-economische criminaliteit*

De Kabinetsnota Fraudebestrijding en bestrijding financieel-economische

criminaliteit 1998–2002 verstaat onder *financieel-economische criminaliteit* alle fraudesoorten op het terrein van de fiscaliteit, sociale zekerheid, subsidieverlening, orderingswetgeving van vakdepartementen en wat wordt aangeduid als «horizontale fraude», fraude waarvan niet in de eerste plaats de overheid, maar bedrijven en consumenten de dupe zijn (namaak, assurantiefraude, creditcardfraude etc.).

Ook witwassen maakt onderdeel uit van de financieel-economische criminaliteit, Witwassen is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing van geld of goederen dan wel van de rechthebbende daarop, terwijl men weet dat er een misdrijf in het spel is. Witwaspraktijken zijn het gevolg van onderliggende criminele praktijken. Die praktijken betreffen naast de eerder genoemde fraude (vooral) drugshandel, mensenhandel, wapenhandel en terrorisme.

Financieel-economische criminaliteit komt voor op alle terreinen van het maatschappelijk verkeer zoals hiervoor is aangegeven. Bestrijding ervan is daarom een taak voor alle politie- en opsporingsdiensten. Bestrijding van aan terrorisme gerelateerde financieel-economische criminaliteit is grotendeels belegd bij het KLPD en bij FIOD-ECD, gelet op hun specialistische kennis en, voor wat de FIOD-ECD betreft, de specifieke verantwoordelijkheden voor de opsporing van delicten op het terrein van onder meer de financiële toezichtswetgeving. Ter toelichting op dat laatste volgt onderstaand een schets van de FIOD-ECD taken.

#### *Taken FIOD-ECD*

Opsporing van *fiscale en douanefraude* vormt de hoofdtaak van de FIOD-ECD, Hiermee levert de FIOD-ECD een bijdrage aan de integrale klantbehandeling door de Belastingdienst. Bij de uitvoering van deze taak staat de FIOD-ECD onder het gezag van het OM. Deze opsporingstaak wordt jaarlijks vastgelegd in een handhavingsarrangement tussen de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie.

De douane verricht een aantal niet-fiscale toezichtstaken. Het gaat hierbij onder meer om zaken als verdovende middelen, wapens, bedreigde diersoorten, milieubedreigende stoffen ed. De FIOD-ECD verricht *ook opsporingsonderzoeken ten aanzien van deze niet-fiscale toezichtstaken*. Hij neemt daarbij dat deel van de opsporing voor zijn rekening waarbij sprake is van samenloop van NFD-fraude en fiscale fraude.

Indien de douane verdovende middelen aantreft zal FIOD-ECD afhandeling van die vondst voor zijn rekening nemen behalve wanneer deze middelen zijn gezocht (en gevonden) op verzoek van de politie in een lopend politieonderzoek. Ten behoeve van onderzoeken naar verdovende middelen zijn convenanten afgesloten met andere instanties.

De belangrijkste taak van FIOD-ECD in het kader van financieel-economische criminaliteit binnen het ECD-domein is toezicht op de naleving van en opsporing van overtredingen van de Sanctiewet en de In- en uitvoerwet en *opsporing van overtredingen van de financiële toezichtswetten en de antiwitwaswetgeving (Wet MOT en Wif)*. Toezicht op de naleving van de financiële toezichtswetten berust bij DNB, STE en PVK. Voor wat betreft de Wet toezichtkredietwezen, de Wet toezicht effectenverkeer, de Wet toezicht beleggingsinstellingen, Wet toezicht verzekeringsbedrijf, wet toezicht natura-uitvaartverzekeraars en de Wet inzake de wisselkantoren is het met name de taak van FIOD-ECD dat bedrijven die opereren zonder registratie of vergunning worden opgespoord en gevaloriseerd. Ook de opsporing van het misdrijf gebruik van voorwetenschap bij effectentransacties behoort tot de opsporingstaak van de FIOD-ECD. Het enkele feit dat een bedrijf zich onttrekt aan het toezicht van de finan-

ciële toezichthouders betekent nog niet dat dit bedrijf zich ook inlaat met criminele activiteiten. Als daarvoor wel aanwijzingen zijn wordt het strafrechtelijk onderzoek uitgebreid. In een dergelijke situatie zou ook kunnen blijken dat er sprake is van witwassen.

Voor wat betreft de anti-witwaswetgeving (Wet MOT en Wif 1993 dienstverlening) is FIOD-ECD belast met opsporing van overtredingen van die wetten. Zoals hiervoor opgemerkt is het toezicht op de naleving van de In- en uitvoerwet en de Sanctiewet ook deels opgedragen aan FIOD-ECD. Primair is het toezicht erop gericht na te gaan of handelingen in strijd met de sanctiebepalingen zijn verricht, dan wel uitvoer zonder vergunning heeft plaatsgevonden. Indien dat wordt geconstateerd, zal strafrechtelijk worden opgetreden en kan blijken dat zich rond de illegale activiteiten ook aan terrorisme gerelateerde praktijken manifesteren.

#### *Initiatieven voor versterking*

In het kader van de verdere versterking van de opsporingstaken van FIOD-ECD op het terrein van financieel-economische criminaliteit (inclusief terrorismebestrijding) is een drietal actiepunten actueel:

1. voltooiing van de integratie van de FIOD-ECD organisatie;
2. intensivering van de handhaving;
3. aanpak van het witwassen.

#### *Ad 1. Eén bijzondere opsporingsdienst FIOD-ECD*

De samenvoeging van FIOD en ECD tot één bijzondere opsporingsdienst FIOD-ECD is nagenoeg afgerond. Ingevolge het standpunt van het Kabinet over de bijzondere opsporingsdiensten (TK 1999/2000, 26 955, 1) en vooruitlopend op wetgeving ter zake zijn de opsporingstaken ondergebracht in opsporingsteams en de toezichttaken toebedeeld aan toezichtteams.

Aansturing, beleid, planning en control vinden plaats vanuit één organisatie. In beleid, ontwerp en uitvoering wordt over de hele linie de bij Belastingdienst ontwikkelde infrastructuur t.b.v. de handhaving ingezet voor de versterking van de handhaving binnen FIOD-ECD (o.a. werving, opleiding, kennis, risicoanalyse, automatisering).

Voor alle opsporingstaken van FIOD-ECD zijn resultaatverplichtingen opgenomen in het geïntegreerde handavingsarrangement tussen de opdrachtgevende departementen, het OM, de Belastingdienst en de FIOD-ECD. In dit arrangement is onder meer vastgelegd dat de FIOD-ECD jaarlijks in totaal 555 processen-verbaal afgerond aanlevert aan het OM: 450 voor het fiscale en douane domein en 105 voor het voormalige ECD-domein. Daarnaast zijn er afspraken over het aantal toezichtonderzoeken. Voor alle deelgebieden binnen het FIOD-ECD-domein worden thans in overleg met alle ketenpartners (departementen, OM en andere toezichthouders) rechtshandhavingmodellen ontwikkeld. Deze visie op handhaving door preventie, dienstverlening, toezicht en opsporing zal leiden tot een verdere versterking van de handhaving. In de feitelijke uitvoering van toezicht- en opsporingstaken uit de Kabinetsnota terrorismebestrijding en veiligheid worden over en weer medewerkers vanuit de geïntegreerde FIOD-ECD ingezet.

In het kader van de voltooiing van de integratie FIOD-ECD wordt momenteel de stroomlijning van de interne informatie-uitwisseling nog gezien. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen informatie die afkomstig is uit opsporing en informatie afkomstig uit toezicht en de wet- en regelgeving die op beide taakgebieden van toepassing is (Algemene wet rijksbelastingen, Wet op de Economische delicten en Algemene wet bestuursrecht). Dit geheel zal in onderlinge samenhang en in samenhang met de vergelijkbare initiatieven in het kader van het Financieel expertisecentrum (par 4.6) worden gezien.

### *Ad 2. Intensivering handhavingsactiviteiten FIOD-ECD*

Nederland is vanwege zijn ligging, de open structuur van zijn samenleving en zijn hoogwaardige financiële sector mogelijk een aantrekkelijk land voor personen en organisaties die betrokken zijn bij (financiering van) terroristische acties. Vanuit deze gedachte heeft FIOD-ECD direct na 11 september 2001 besloten aanzienlijke extra capaciteit in te zetten, grotendeels structureel, op terreinen waarvan mag worden aangenomen dat zich daarop aan terrorisme gerelateerde activiteiten kunnen manifesteren. Op het financiële terrein gaat het om witwasactiviteiten door terroristische en extremistische organisaties en daarmee verband houdende fondsenwerving, underground banking, contant geldvervoer en voorkennis. Op het terrein van goederen wordt extra ingezet op handhaving van de wetgeving m.b.t. strategische goederen, chemicaliën, chemische en biologische wapens en sanctiemaatregelen.

Deze versterkte inzet komt tot uiting in de volgende concrete activiteiten:

- versterking van de Criminele inlichtingen eenheid en de afdeling opsporingsinformatie;
- alertheid van het Centraal meldpunt (24 uur per dag bereikbaar) op meldingen die mogelijk te maken hebben met terrorisme;
- meer aandacht voor internet (digitaal rechercheren) in samenhang met het plan van aanpak digitaal rechercheren van de politie;
- een zeer intensief voorlichtings- en controleprogramma gericht op het relevante bedrijfsleven;
- extra capaciteit voor verzoeken om wederzijdse bijstand en voor internationale rechtshulp.

Voor het bovenstaande is extra capaciteit gereserveerd; zie hiervoor ook hoofdstuk 5.

### *Ad 3 Aanpak witwassen door FIOD-ECD*

Indien FIOD-ECD wordt geconfronteerd met witwaspraktijken dan zal daarnaar, na overleg met de Landelijk Officier van Justitie MOT, een strafrechtelijk onderzoek worden ingesteld. FIOD-ECD doet dit vanwege zijn taak als bijzondere opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën die gezien het kabinetsbeleid inzake de financiële integriteit in dit opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

Aan uitvoering van deze taak kan nog effectiever invulling worden gegeven zodra witwassen als zelfstandig delict zal zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.

Een ander belangrijk element in de bestrijding van witwassen is het Meldpunt ongebruikelijke transacties. Momenteel komen verdachte transacties voor het overgrote deel terecht bij regiokorpsen. De specialistische deskundigheid van de FIOD-ECD en haar positie als concentratiepunt voor specialistisch financieel rechercheren zouden echter ook kunnen worden aangewend ter vergroting van het rendement van de wet-MOT door het tevens beoordelen van de output van het MOT door FIOD-ECD. Daarnaast is (bv in Australië) gebleken dat de synergie tussen informatie over verdachte transacties en fiscale informatie leidt tot goede resultaten m.b.t. het bestrijden van witwasconstructies. In dit kader zal de samenwerking tussen FIOD-ECD en het MOT/BLOM worden geïntensiveerd; zie hiervoor ook paragraaf 4.7.

### *Samenvatting actiepunten*

Hieronder wordt het vorenstaande nog eens samengevat in de vorm van concrete actiepunten

- Versterking van de samenwerking van FIOD-ECD en KLPD, gericht op informatieuitwisseling, gezamenlijk verrichten van strafrechtelijke onderzoeken (inclusief structurele voortzetting van deHARM-voorziening) en afsteming van activiteiten.

- Intensivering handhavingstaken FIOD-ECD op het financiële terrein en op goederengebied, toegespitst op risico's in verband met terrorisme;
- Intensivering van de bestrijding van witwaspraktijken, zowel binnen het takenpakket van FIOD-ECD (waaronder beoordeling van de output van het MOT door FIOD-ECD), als ook in het kader van de structureel te maken HARM-onderzoeken.
- Verdere stroomlijning informatie-uitwisseling binnen FIOD-ECD.

#### **4.4. Openbaar Ministerie**

Het openbaar Ministerie (OM) oefent het gezag uit over de opsporing. Dit behelst zowel het geven van bijzondere aanwijzingen bij de opsporing in concrete zaken als het geven van algemene aanwijzingen omtrent de richting waarin de opsporing heeft te bewegen. Deze taak van het OM geldt zowel de opsporing door de politie als door bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en), waarvan FIOD-ECD er een is. Met het oog op de verbetering van de aanpak van onder meer financieel-economische criminaliteit zijn de volgende ontwikkelingen relevant.

Teneinde de effectiviteit van de handhavingsketen opsporing- vervolging in de relatie met BOD'en te versterken, zal het OM per 1 april 2002 voorzien in een landelijke organisatorische eenheid die zich concentreert op de handhavingsterreinen waarop de BOD'en werkzaam zijn. Namens het OM zal vanuit deze eenheid de relatie tot de BOD'en worden onderhouden.

De hoofdofficier van justitie die de leiding zal hebben over de desbetreffende eenheid (het functioneel OM, hierna afgekort tot FOM) zal aldus het (algemene) gezag uitoefenen over de opsporing van de diensten, waarbij hij een rechtstreekse verhouding heeft met de leiding van de BOD'en. In dat kader zal hij het College van Procureurs-Generaal tevens adviseren over het formele kader dat geldt bij de behandeling van strafbare feiten die ter kennis komen van de BOD. Op dit terrein bestaan nu reeds aanwijzingen, zoals ten aanzien van de afhandeling van fiscale zaken en sociale verzekeringszaken.

Uitgangspunt zal zijn dat de BOD'en met één parket te maken hebben, namelijk het FOM. Het FOM zal onder eigen verantwoordelijkheid op landelijke schaal zaken kunnen afhandelen; tevens zal het desgevraagd bijstand kunnen verlenen op zaaksniveau.

Vanuit dit FOM zal ook speciale aandacht gegeven gaan worden aan de samenhang tussen BOD'en, en de samenwerking van BOD'en met de reguliere politie en in het bijzonder het landelijk Recherche Team. Een kwartiermakersgroep is sedert 1 september jl. van start gegaan om het FOM te operationaliseren.

Bij de genoemde nieuwe organisatorische voorziening wordt expertise op de bijzondere handhavingsterreinen gebundeld. Daarmee wordt gericht versterking geleverd als zich bij parketten van het OM zaken voordoen die de desbetreffende deskundigheid vragen. De gespecialiseerde officieren van justitie die werkzaam zijn bij het FOM zullen aldus een leidende rol spelen bij de afhandeling van complexe zaken. Aldus kan de kwaliteit van de handhaving op een hoger peil worden gebracht. Voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit is uitgangspunt dat de personele capaciteit die hiervoor reeds bestond en die bij de Integriteitnota van 1997 verder is versterkt tot in totaal vier officieren van justitie en een aantal ondersteunende functionarissen, integraal voor dit beleidsterrein behouden blijft (alsmede de Landelijk Officier Witwassen).

De inbedding van deze capaciteit en de Landelijk Officier Witwassen in het FOM stelt het OM beter dan tot nu toe in staat deze toegekende personele capaciteit daadwerkelijk op deze terreinen in te zetten; daarnaast mag

worden verwacht dat van de grotere herkenbaarheid ook een grotere wervingskracht uitgaat, opdat de toegekende personele capaciteit ook daadwerkelijk kan worden ingevuld. Aan beide aspecten heeft het in de periode na de Integriteitsnota ontbroken. In totaal zullen bij het FOM 40 tot 50 mensen werkzaam zijn.

Bij het uitoefenen van het gezag over de opsporing door BOD'en spelen twee partijen een rol: in de eerste plaats het desbetreffende vakdepartement dat werkt vanuit het perspectief op welke wijze de opsporing dienstbaar kan zijn aan de beleidsmatige doelen van het departement, in de tweede plaats het OM dat het gezag heeft over de opsporing, waarbij rechtmatigheid van opsporingshandelingen alsmede prioritering van achterliggende rechtsbelangen (zoals de integriteit van het financieel verkeer of ecologische waarden) worden meegewogen.

Het samenkomen van beide genoemde perspectieven en het belang van alle betrokkenen bij een adequate handhavingsketen heeft, ook nu al, geleid tot afspraken over de richting waarin de opsporing en vervolging zich beweegt, alsmede over de aard en het volume van de zaken die aan het OM worden aangeboden.

De totstandkoming van het FOM zal in dit verband dan ook worden gebruikt voor een stroomlijning van de diverse afspraken en arrangementen die op het terrein van de financiële wetgeving reeds bestaan. Op dit moment is sprake van een veelheid aan overleg (inclusief geformaliseerde afspraken) tussen de drie financiële toezichhouders, de FIOD-ECD en het OM omtrent de opsporingen onder de financiële toezichtwetgeving. Deze veelheid aan overleg illustreert zowel de bereidheid tot samenwerking als de noodzaak om tot een meer integrale aanpak te komen. Zoals reeds gesignaleerd ontbreekt het op dit moment, niettegenstaande de intensieve vormen van samenwerking, voor een deel aan betrouwbare en uniforme informatie over de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving op het terrein van financieel-economische criminaliteit.

Om die reden zal door de Ministeries van Financiën en van Justitie in samenspraak met de betrokkenen een stroomlijning van deze samenwerkingsverbanden worden ingezet. Uitgangspunt daarbij is om optimaal gebruik te maken van de bovenstaand omschreven centralisatie bij het FOM met als doel de versterking van de handhavingsketen door middel van resultaatverplichtingen en vergroting van de transparantie en verantwoording over bereikte resultaten voor alle betrokken partijen.

#### **4.5. Rechtsprekende macht**

Op het terrein van de rechterlijke organisatie is, los van het thema terrorismebestrijding, een aantal veranderingstrajecten gaande die voornamelijk betrekking hebben op de organisatie en bekostiging van de rechtspraak. Genoemd kunnen worden het wetvoorstel organisatie en bestuur gerechten<sup>1</sup>, het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak i.o.<sup>2</sup> alsmede de benodigde aanpassingswetgeving<sup>3</sup>.

In het kader van deze nota komt een bedrag van structureel f 2 mln. beschikbaar voor de Rechtsprekende Macht. De strafzaken die voortkomen uit de intensiveringsmiddelen in het kader van deze nota zullen naar verwachting omvangrijker zijn dan een gemiddelde strafzaak. Deze strafzaken zullen veelal als een megazaak worden behandeld. De rechtbank Rotterdam verricht, in navolging van het landelijk parket van het OM, een landelijk coördinerende taak op het gebied van de behandeling van megazaken (de rechtbank Rotterdam beschikt nl. ook over een zittingszaal voor megazaken). In verband daarmee wordt een deel van de middelen (structureel f 1 mln.) toegewezen aan de rechtbank Rotterdam zodat

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2001–2002, 27 181, nr. 55.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2000–2001, 27 182, nr. 324.

<sup>3</sup> Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie, Kamerstukken II 2001–2002, 27 878.



daarmee de landelijk coördinerende taak kan worden geïntensiveerd alsmede de capaciteit bij de strafsector van de rechtbank kan worden uitgebreid. De overige middelen (structureel f 1 mln.) worden ingezet ter vergroting van de deskundigheid van rechters en gerechtsmedewerkers op het gebied van financiële fraude in relatie tot terroristische activiteiten. Voordat de middelen beschikbaar worden gesteld zal de Raad voor de rechtspraak hierover in het kader van afstemming in de strafrechtsketen met het College van Procureurs-Generaal overleggen.

#### **4.6. Versterking Financieel expertisecentrum (FEC)**

Het FEC bestaat sinds 31 december 1998 als een samenwerkingsverband van het Openbaar Ministerie/Arrondissementsparket Amsterdam, de Stichting Toezicht Effectenverkeer, De Nederlandsche Bank, de Pensioen- & Verzekeringskamer, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Economische Controledienst, de Belastingdienst/Grote ondernemingen Amsterdam, Politie Amsterdam/Amstelland, het Korps Landelijke Politiediensten/Directie Recherche en het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties<sup>1</sup>. Doel van het FEC is het bevorderen van de integriteit van de financiële sector. Hiertoe zijn drie taken benoemd: (a) het onderling uitwisselen van informatie over onderzoeksmethoden, fraudeprofielen, trends en marktontwikkelingen, teneinde de taakuitoefening van de betrokken organisaties te versterken; (b) het bevorderen dat mogelijke strafbare feiten die door elke instantie afzonderlijk onvolledig worden onderkend beter in beeld worden gebracht; en (c) het ontwikkelen van expertise ten behoeve van de uitvoering van en bijstand aan opsporingsonderzoeken.

Voor de realisatie van deze taken zijn onder meer een Informatieoverleg (IO) en een Selectieoverleg (SO) ingesteld. Door het IO worden werkgroepen ingesteld die zich richten op het uitwisselen van niet-subjectgebonden informatie. De werkgroepen inventariseren en beschrijven mogelijke integriteitsrisico's. Deze werkgroepen vormen een belangrijk instrument voor de bevordering van de deskundigheid van de participanten.

In het SO wordt, met inachtneming van ieders taken en wettelijke bevoegdheden, subjectgebonden informatie uitgewisseld en worden ten aanzien van concrete gevallen keuzes gemaakt voor te nemen maatregelen van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aard. Door de geheimhoudingsbepalingen in de toezichtwetten, de belastingwetten en de wetgeving met betrekking tot opsporing en vervolging is het niet altijd mogelijk subjectgebonden informatie die bij de participanten beschikbaar is met alle deelnemers uit te wisselen. Zo kan subjectgebonden informatie in de meeste gevallen slechts worden uitgewisseld indien er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit als bedoeld in artikel 27 Wetboek van Strafvordering (Sv).

Indien er zaken zijn waarbij een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ex artikel 27 Sv bestaat, zal het Openbaar Ministerie, voor zover opportuun, deze zaken in een zo vroeg mogelijk stadium inbrengen opdat reeds in dat voortraject alle partijen informatie kunnen inbrengen. De afgelopen jaren zijn door de FEC-participanten meerdere mogelijkheden onderzocht en uitgebouwd om tot een effectieve samenwerking te komen. Begin 2002 zal een evaluatie van de werkzaamheden en de resultaten van het FEC plaatsvinden.

In 2001 is, reeds vooruitlopend op de evaluatie, in opdracht van de ministeries van Financiën en Justitie een onderzoek uitgevoerd teneinde belemmeringen met betrekking tot informatie-uitwisseling te inventariseren en oplossingsrichtingen hiervoor aan te dragen. Doelstelling is informatie-uitwisseling te optimaliseren, rekening houdend met de mogelijkheden

---

<sup>1</sup> Instellingsbesluit van 31 december 1998, Staatscourant 1999, nr 32.

die de desbetreffende EU richtlijnen bieden. De volgende mogelijkheden worden verkend.

De «eenvoudigste» aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen betreft aanpassing van de geheimhoudingsbepalingen in de diverse wetten. De deelnemers aan het FEC zullen dan vanuit hun eigen organisatie, zonder wettelijk geheimhoudingsbeperkingen, informatie uitwisselen.

Daarbij kan dan nog verschil worden gemaakt in het ingangsmoment waarop informatie kan worden uitgewisseld. Zo kan worden aangesloten bij het reeds eerder genoemd artikel 27 Sv, maar ook kan een eerder moment gekozen worden bijvoorbeeld het moment dat er een concrete aanwijzing ontstaat dat een van de strafrechtelijk gesanctioneerde voorschriften niet is nageleefd. Deze oplossing zou wellicht mogelijk zijn op grond van interpretatie van artikel 12 van de Tweede Coördinatierichtlijn Kredietinstellingen<sup>1</sup> waar de geheimhouding van de toezichthoudende autoriteiten is geregeld. In het eerste lid van dit artikel staat dat toezichthouders vertrouwelijke gegevens waarvan zij beroepshalve kennis krijgen niet in die vorm aan derden bekend mogen maken, onverminderd de gevallen die onder het strafrecht vallen. Te bezien valt of «gevallen die onder het strafrecht vallen» zo kan worden geïnterpreteerd dat het «gevallen [betreft] waarbij een concrete aanwijzing bestaat dat een van de strafrechtelijk gesanctioneerde voorschriften niet is nageleefd».

Als een tweede mogelijkheid wordt bezien of een «Wet op het FEC» een optie is om de kracht van het FEC te vergroten. Een «Wet op het FEC» komt, meer dan bovengenoemde aanpassing van de geheimhoudingsbepalingen, tegemoet aan de problemen die bestaan rond de uitwisseling van informatie. Deze wet zou kunnen bevorderen dat het FEC een forum wordt waarbinnen de deelnemers, al dan niet in beperkter kring dan alle FEC-deelnemers, informatie zou kunnen uitwisselen zonder in conflict te komen het hun geheimhoudingsregimes als individuele instellingen en uiteraard met in achtname van de beperkingen die de EU-richtlijnen opleggen. Uitgangspunt van alle partijen moet dan ook zijn dat in FEC-verband ook een onderling gecoördineerd en afgestemd beleid moet worden nagestreefd, inclusief waarborgen over het al dan niet naar buiten brengen van informatie uit het FEC. Daarnaast maakt een wet mogelijk dat het overleg tussen betrokken partijen kan worden geformaliseerd en dat reacties met elkaar afgestemd zullen worden. Hierdoor kan de effectiviteit, transparantie en rechtsgelijkheid van afdoening bevorderd worden.

In de gesprekken die de Minister van Financiën heeft gevoerd in het kader van de voorbereiding van deze nota is door veel gesprekspartners die tevens deelnemer in het FEC zijn naar voren gebracht dat het FEC in de huidige opzet weliswaar een meerwaarde heeft, maar dat om de samenwerking te versterken, een betere informatie-uitwisseling mogelijk moet worden, waarbij een wet op het FEC als de meest voor de hand liggende mogelijkheid is aangedragen. In samenhang met de mogelijkheden die de EU-richtlijnen bieden, ligt het in het voornemen de opstelling van een zodanige wet ter hand te nemen.

Het FEC heeft thans een intermediair karakter; naast een hoofd van het FEC, zijn er twee secretarissen die het IO respectievelijk het SO coördineren. De expertise en inbreng van informatie komt vanuit de deelnemers aan het FEC. Het FEC vervult een katalyserende functie ten aanzien van de informatiepositie van de verschillende aan het FEC deelnemende instellingen.

Om van het FEC een dynamischer expertisecentrum te maken, zal het FEC worden uitgebreid met een aantal coördinatoren. Het FEC zal het intermediaire karakter behouden, waarbij inbreng van de afzonderlijke deelne-

---

<sup>1</sup> 89/646/EEG, wijziging van Richtlijn 77/780/EEG, thans artikel 30 van Richtlijn 2000/12/EEG.

mers de belangrijkste factor blijft. Het FEC zal dienen als een platform waar ook in kleinere deelverbanden, afhankelijk van het te onderzoeken fenomeen of te onderzoeken subject, kan worden samengewerkt.

De coördinatoren zullen op een eigen taakgebied, waaronder het taakgebied «bestrijding financiering terrorisme», worden ingezet om de regievoering tussen de samenwerkende partijen te verbeteren en uit te breiden. Door middel van risicoverkenning zal geanalyseerd worden op welke wijze terroristische geldstromen verhuld kunnen worden en hoe daarbij het financiële stelsel gebruikt wordt. Daarnaast kan aan de hand van subjectgebonden informatie, zoals de geconsolideerde lijst die opgesteld is door DNB, door de FEC-participanten informatie bij elkaar worden gebracht en keuze worden gemaakt voor concrete onderzoeken. Door op deze manier structuren en netwerken in kaart te brengen, kan op slagvaardige wijze de financiering van terrorisme bestreden worden. Binnen dit specifieke taakgebied zal, zoals ook verder in deze nota reeds aangegeven is, de BVD een rol moeten krijgen.

De katalyserende functie van het FEC zal hierdoor beter dan tot nu toe kunnen worden gerealiseerd en een groter aantal werkgroepen en onderzoeken zal op de rails gezet kunnen worden.

De zorg van het FEC m.b.t. de integriteit van de financiële sector richt zich op de nationale situatie. Het vraagstuk van de integriteit van de financiële sector beperkt zich dus niet tot de grenzen van Amsterdam. Om het FEC in de toekomst effectiever te doen zijn is een groter draagvlak nodig en dienen de FEC-partners ook vanuit een landelijke optiek hun specifieke bijdrage te leveren. Tevens moet gedacht hierbij worden aan een landelijke bekendheid en landelijke dekking. Omdat het Parket Amsterdam en de politie Amsterdam geen landelijk dekking en competentie hebben, zal overwogen worden om deze te vervangen door het KLPD en het Functioneel OM voor de centrale aansturing; aldus wordt ook een sterkere samenhang bereikt met de overige initiatieven op het terrein van de versterking van de handhavingsketen (zie par 4.4).

De modaliteiten van de participatie van de BVD zullen worden uitgewerkt. Vooral gezien het feit de BVD over gevoelige informatie beschikt zal uitwisseling van informatie niet altijd wederkerig zijn, maar voornamelijk van het FEC naar de BVD gaan. Uitwisseling van informatie kan voor beide partijen bij het onderzoek naar de financiering van terrorisme van belang zijn. Zo zal de BVD kunnen bijdragen bij het opstellen van typische financieel-economische en fiscale gedragingen van terroristische groeperingen. Indien het FEC tijdens onderzoek geconfronteerd worden met criminele en/of terroristische subjecten of groeperingen zou het zinvol zijn wanneer de BVD op basis van haar kennis/ervaring kan aangeven of de subjecten of groeperingen bekend zijn en – bij voorkeur – ook hoe. Gezien de (informatie)positie van de BVD zal dit niet te gedetailleerd kunnen zijn. Toch zou een indicatie van de groepering en de geweldshistorie cruciale informatie kunnen opleveren voor een zorgvuldig en proportioneel optreden van de overheid.

Zowel voor het FEC als voor de BVD kan samenwerking een voordeel betekenen voor de eigen informatiepositie. Aangezien de participanten aan het FEC ook in kleinere deelverbanden zullen samenwerken, kan de bijzondere positie van de BVD hierin goed tot zijn recht komen.

Tot slot kan het FEC ook internationaal een actieve functie vervullen. Het FEC zal contacten leggen met vergelijkbare organisaties in andere landen en er naar streven internationale samenwerking vorm te geven.

In de begeleidingcommissie van het FEC, onder voorzitterschap van het Ministerie van Financiën en met participatie van het Ministerie van Justitie

en de deelnemers van het FEC, zullen bovengenoemde actiepunten in de komende periode ter hand worden genomen.

Ter versterking van de huidige staf van het FEC zelf zal met het oog op de bovenstaande intensivering een zes- tot achttal fte's worden toegevoegd.

#### **4.7 Vergroten effectiviteit van de handhavingsketen inzake de bestrijding van het witwassen en de financiering van terrorisme**

Instellingen die onder de wet MOT zijn gebracht zijn verplicht ongebruikelijke transacties die voldoen aan de criteria van de indicatorenlijst onverwijld te melden aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT). De indicatoren vallen uiteen in twee categorieën, te weten objectieve indicatoren (vb: wisseltransacties boven de 25 000 gulden) en subjectieve indicatoren (bv: vermoeden van witwassen). Het MOT is een administratieve eenheid die onder het DG Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie valt.

Het MOT verwerkt en analyseert de verkregen meldingen. Op grond hiervan stelt het MOT vast of een melding ook valt aan te merken als een verdachte transactie. Alle ongebruikelijke meldingen worden maximaal 5 jaar bewaard in het MOT register. Automatiseringssystemen scannen alle ongebruikelijke transacties en matchen deze met data uit politieregisters en selecteren daaruit de verdachte transacties. Daarnaast analyseren MOT-medewerkers ook handmatig bepaalde ongebruikelijke transacties.

Wanneer er sprake is van een «hit» wordt deze gelijktijdig via het intranet verdachte transacties doorgemeld aan de politieregio's en apart aan het Bureau politieke ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie Wet MOT (BLOM). Verdachte transacties staan ter beschikking aan de opsporing. Binnen het BLOM is gecentraliseerde kennis en informatie bij de bestrijding van het witwassen aanwezig. Voorts is het BLOM een kruispunt van informatiestromen over financiële criminele activiteiten bij de contacten van het BLOM met het MOT en met (inter)nationale opsporings-teams. Het BLOM is een onderdeel van de Unit Financiële Criminaliteit van het KLPD en valt bovendien onder de dienst Nationale Recherche Informatie.

De feitelijke opsporing/vervolgning van witwasactiviteiten ligt doorgaans in handen van regionale opsporings/vervolgingsautoriteiten, waarbij het BLOM ondersteuning verleent.

Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties is hoog, datzelfde geldt voor het aantal doorgemelde verdachte zaken, het aantal veroordelingen terzake van witwassen – waar het uiteindelijk omgaat – naar aanleiding van verdachte zaken is evenwel beperkt. Dit is ook precies een van de punten van kritiek van de FATF op het NL-systeem.

In paragraaf 2.5. is reeds aangegeven, dat dit systeem zal worden gecompleteerd met toezicht op de meldingsplicht. Een gevolg van invoering van het toezicht op de meldingsplicht zal eveneens zijn dat toezichthouders inzage krijgen in de meldingen, wat de informatiepositie van de toezichthouders weer ten goede komt. Voor de goede orde wordt aangetekend dat de financiële toezichthouders op grond van bestaande wetgeving reeds de mogelijkheid hebben om met elkaar toezichtinformatie uit te wisselen.

Hiernaast is er in paragraaf 2.2 opgewezen, dat de invoering van integriteitstoezicht de mogelijkheden vergroot om aan meldende instellingen voorschriften op te leggen met betrekking tot de training en oplei-

ding van personeel met betrekking tot het herkennen van ongebruikelijke transacties. Tenslotte valt erop te wijzen, dat uitbreiding van het aantal meldende instellingen, zie paragraaf 3.4 de resultaten van de Wet MOT ten goede zal komen. Uiteraard dient de capaciteit van het MOT, BLOM en de opsporingsdiensten dan evenredig te worden uitgebreid.

De vraag die voorligt is hoe het systeem verder kan worden versterkt. Daarop wordt hieronder ingegaan.

### *1. Versterking van de te bereiken resultaten in termen van bijvoorbeeld veroordelingen en ontnemingen*

Naast een toegesneden strafbepaling inzake het witwassen (zie paragraaf 3.6) is het zaak om de opsporings/vervolgingsresultaten zo spoedig mogelijk te versterken.

Daarbij zijn de volgende elementen van belang:

- De aansturing van de bestrijding van het witwassen en het terrorisme verder te centraliseren.
- Het opstellen van resultaatgerichte werkafspraken met opsporings- en vervolgingsautoriteiten in termen van bijv. veroordelingen en ontnemingen.  
Deze afspraken dienen na politieke toetsing te worden vastgesteld en/of nader te worden geconcretiseerd door het college van PG's.
- de anti-witwasketen op het gebied van opsporing en vervolging te versterken, waarbij het BLOM moet zorgdragen (1) voor het wegzetten van projecten bij opsporings- en vervolgingsdiensten en (2) voor de benodigde ondersteuning en (3) voor de het monitoren/bewaken van de door het college van PG's gemaakte werkafspraken.

Op dit moment bestaat te weinig centrale sturing bij de opsporing/vervolging van het witwassen en de financiering van het terrorisme. Deze centralisering zal wat de vervolging betreft gestalte krijgen door de vervolging van het witwassen en de financiering van terrorisme vanuit het Functioneel OM aan te sturen, waarbij het BLOM als centrale instantie in de sfeer opsporing kan blijven functioneren.

Voorts ontbreken voldoende realistische, niet vrijblijvende werkafspraken met opsporings- en vervolgingsautoriteiten in termen van bijv. veroordelingen en ontnemingen. Daardoor mist de opsporing/vervolging een concreet doel, waarop kan worden gestuurd en afgerekend. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat opsporing en vervolging terzake van het bij de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel met op witwassen toegesneden strafbepaling een logisch sequeel is van het hoofddelict.

Het in 1999 opgerichte BLOM zal daarbij – om gewenste doel te bereiken – projecten bij de opsporings- en vervolgingsdiensten moeten onderbrengen en voor de benodigde ondersteuning daarbij zorgdragen. Daarnaast zal het BLOM de uitvoering van de afspraken dienen te monitoren/bewaken en zo nodig het college van PG's dienen te wijzen op ongewenste ontwikkelingen. Dit model sluit goed aan bij de reeds binnen het BLOM gecentraliseerde kennis en informatie bij de bestrijding van het witwassen, bij het feit dat het BLOM reeds een kruispunt van informatiestromen over financiële criminele activiteiten is en bij de contacten van het BLOM met het MOT en met (inter-)nationale opsporingsteams op het gebied van het bestrijden van het witwassen.

### *2. Versterking van de terugkoppeling aan meldende instellingen*

Een tweede aandachtspunt met betrekking tot de effectiviteit van de handavingsketen witwassen/terrorist financing wordt gevormd door de terugkoppeling aan meldende instellingen over de met de doorgemelde verdachte transacties bereikte resultaten in termen van veroordelingen,

etc. Waar wel wordt teruggekoppeld over de doormelding van verdachte transacties, vindt geen terugkoppeling plaats in het daaropvolgende traject, uiteindelijk al dan niet culminerend in een veroordeling. Voor meldende instellingen is dat uiteraard wel van belang. Een en ander draagt ook bij de versnelling van opsporing/vervolgving van de desbetreffende transacties.

Voor de goede orde wordt aangetekend dat de terugkoppelingsproblematiek uiteraard ook samenhangt met het bereiken van resultaten in termen van veroordelingen etc. Deze kwestie ligt voor aan de Begeleidingscommissie MOT, die hierover zal adviseren. De terugkoppeling (: bevestiging van ontvangst van een melding en mededeling dat transactie als verdacht is doorgemeld) door het MOT verloopt adequaat.

### *3. Versterking van de samenwerking tussen MOT en BLOM*

De samenwerking tussen het MOT en het BLOM zou kunnen worden versterkt door de afzonderlijke posities van MOT en van BLOM te heroverwegen. Naast efficiencyvoordelen worden door een zodanige samenwerking dubbele analysewerkzaamheden bovendien tot een minimum beperkt en ontstaat een betere afstemming van activiteiten en van databestanden. Een verdere integratie van werkzaamheden tussen MOT en BLOM – met inachtneming van de buffer voor ongebruikelijke transacties – zou verder moeten worden onderzocht. Aangezien MOT en BLOM te veel achter elkaar zitten in de keten, zou dit in de toekomst door integratie minder moeten worden.

### *4. Meer aandacht voor de kwaliteit van de meldingen door meldende instellingen aan het MOT*

De kwaliteit van de meldingen aan het MOT, waaronder de snelheid waarmee melders melden, laat te wensen over. Dit punt behoeft dan ook nader aandacht, mede in samenhang met de versleuring van het toezicht zoals beschreven in par. 2.5. Door de invoering van toezicht op de meldplicht mag worden aangenomen, dat in het algemeen aandacht aan de kwaliteit van de meldingen zal toenemen.

### *5. Vereenvoudiging van de indicatoren.*

Bezien zou dienen te worden hoe meer transacties als verdacht kunnen worden doorgemeld of onnodige ongebruikelijke meldingen achterwege kunnen blijven door vereenvoudiging van de indicatoren, bijvoorbeeld door objectieve indicatoren voor contante transacties, 1 subjectieve indicator voor afwijkende transacties en 1 subjectieve indicator voor situaties waarbij een mogelijk verband met witwassen en/of financiering van terrorisme. Daarbij zou ook moeten worden onderzocht of door meer te werken volgens een risk-based systeem in plaats van een rule-based systeem het aantal onnodige meldingen zou kunnen worden verlaagd en het aantal nuttige meldingen zou kunnen worden verhoogd. De voorwaarden om tot een meer risk-based systeem over te gaan zijn ook geschapen nu toezicht op de meldplicht zal worden ingevoerd. Voorts biedt het in te voeren integriteitstoezicht ruimte om guidelines te geven met betrekking tot het melden en om regels te stellen met betrekking tot opleiding en training. Training en opleiding zijn juist in een risk-based systeem van belang omdat niet meer op automatische piloot zoals bij een rule-based systeem wordt gewerkt. De guidelines zouden bijvoorbeeld kunnen worden gegeven met betrekking tot gebieden die als extra gevoelig voor het witwassen of terrorist financiering worden gezien.

Deze risicogebieden kunnen door de toezichthouder maar ook bijvoorbeeld door het FEC, het OM, de BVD, de EU of de FATF worden ge-earmarked. Dit zou nader moeten worden uitgewerkt.

*6. Ongebruikelijke transacties uit hoofde van de wet MOT en terrorisme*  
In het kader van de terrorismebestrijding ligt het in de bedoeling wat betreft de transacties om de subjectieve indicatoren op grond van de wet MOT naast de bestrijding van het witwassen uit te breiden met de bestrijding van het terrorisme.

Met betrekking tot namenlijsten van terroristen lijkt de verstandigste weg om aan te grijpen bij het integriteitstoezicht in het kader van het wetsvoorstel actualisatie en harmonisatie van toezichtswetten. Immers, op basis van customer due diligence, onderdeel van het integriteitstoezicht zijn ondertoezichtstaande instellingen verplicht hun klanten te monitoren conform de aanwijzingen van de toezichthouders.

*7. Meer aandacht bij indicatoren voor de layering en integratiefase*  
Bij de tweede mutual evaluation van Nederland door de FATF bekritiseerde de FATF het feit, dat in het Nederlandse indicatoren systeem de klemtoon op de plaatsingsfase, wat vooral tot uitdrukking komt in de grotere aandacht voor contante transacties; dat zou moeten veranderen. Een steviger accent op de risk-based benadering kan dit mogelijk ook ondervangen, juist omdat de layeringfase (het verbergen van de herkomst door allerlei transacties te entameren) en de integratiefase (het inbrengen in het legale circuit) moeilijker zijn te vangen in objectieve indicatoren.

*8. Bevordering van bestandsvergelijkingen tussen MOT en politie-registers*

De vergelijking tussen politieregisters en de bestanden van het MOT is een effectieve en efficiënte wijze om te beoordelen of ongebruikelijke transacties moeten worden doorgemeld aan de politie. Die vergelijkingen zouden dan ook dienen te worden geïntensiveerd.

*9. Verbetering van de bevragingen van het MOT-register door OM.*

Wanneer de intake en afhandeling van bevragingen van het MOT-register door de Landelijk officier Wet MOT voortaan door medewerkers van de FIU-desk wordt uitgevoerd, worden overbodige en dubbele administratieve handelingen voorkomen.

*10. Het inrichten van een intelligence-unit bij het MOT ter versterking van het meldsysteem*

Door het inrichten van een intelligence-unit bij het MOT zou onder andere meer aandacht kunnen worden gegeven aan HARM-zaken, sneller kunnen worden gereageerd op meldingen die een risico vormen voor ander melders, en kunnen melders beter worden geadviseerd en geïnformeerd over het meldsysteem en in het bijzonder de werking van de indicatoren.

*11. Informatie-uitwisseling tussen MOT, BLOM, toezichthouders, Belastingdienst en BVD*

Om de strijd tegen het witwassen en het terrorisme te versterken is het ook van belang de mogelijkheden te bezien om informatie-uitwisseling tussen het MOT, BLOM, de financiële toezichthouders, de Belastingdienst en de BVD opnieuw te bezien.

De registers van het MOT en van het BLOM zijn politieregisters. In artikel 12 van het Besluit politieregister is gesteld dat MOT en BLOM gegevens op grond van artikel 15, eerste lid, van de Wet Politieregisters kunnen verstrekken wanneer die gegevens van belang kunnen zijn voor de voorkoming en opsporing van misdrijven.

In artikel 15, tweede lid, van de Wet Politierregisters is echter bepaald dat voorts uit een politieregister gegevens kunnen worden verstrekt voor zover dit voortvloeit uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Bezien zal worden om aan het MOT en BLOM een instructie te geven om voortaan ook gegevens aan de BVD te geven.

Zoals in paragraaf 4.3 reeds is aangegeven bestaat er tussen het bestrijden van witwassen en fiscale misdrijven grote overeenkomst in de werkwijze van criminelen. In Australië bestaat tussen de pendant van het BLOM (AUSTRAC) en van de FIOD-ECD (Australian Taxation Office) een samenwerkingsverband op basis van een memorandum of understanding, waardoor informatie van AUSTRAC op reguliere basis aan de Australian Taxation Office wordt verstrekt. De resultaten van deze samenwerking blijken zeer vruchtbaar te zijn. Ook tussen MOT en de Belastingdienst/FIOD-ECD bestaat sinds een aantal jaren een samenwerkingsverband. De Belastingdienst/FIOD-ECD heeft, via de Landelijk Officier van Justitie, toegang tot de database van het MOT om met behulp van fiscale informatie ongebruikelijke transacties tot verdacht te verklaren. In dat kader is een ambtenaar van de FIOD-ECD bij het MOT gedetacheerd. Daarnaast bestaat tussen de FIOD-ECD en het KLPD samenwerking (zie par. 4.3). Denkbaar zou evenwel zijn deze relaties, vergelijkbaar met het Australische model, verder te versterken.

Onder invloed van de beoogde invoering van het toezicht op de meldplicht zullen de toezichthouders aan het MOT gegevens kunnen opvragen over het meldgedrag van de meldende instellingen. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Ook als de financiële toezichthouders onderzoek verrichten naar ontwikkelingen op het gebied van witwassen, zal het MOT aan deze toezichthouders gegevens verstrekken die bijdragen aan een dergelijk onderzoek. Tevens zal bekeken worden om aan het BLOM een instructie te geven om voortaan ook gegevens aan de financiële toezichthouders te geven. De omgekeerde weg, i.c. de verstrekking van toezichtinformatie in den brede aan MOT en BLOM, zal worden gezien in samenhang met EU-regelgeving (zie par. 4.6).

#### **4.8. Dekkend systeem FIU's**

Bij de geldwitwasbestrijding spelen de Meldpunten wereldwijd een centrale rol, Midden in de geldwitwasbestrijdingsketen geplaatst zijn het de Financial Intelligence Units (FIU's) die bij uitstek de spil vormen waar financiële informatie binnenkomt en verder wordt verwerkt. In Nederland is dat het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.

De nadruk ligt daarbij zowel op het verzamelen van intelligence als het aan de politie aanleveren van opsporingsinformatie. Financial intelligence richt zich op het ontdekken van mogelijke geldwitwasbewegingen of criminele c.q. terreurfinancieringen in het betalingsverkeer. Primaire doel daarbij is het voorkomen van het misbruik van de financiële instellingen voor de doeleinden van geld witwassen. In samenwerking met de financiële sector kan de overheid, op basis van de bevindingen van financial intelligence, een steeds beter en krachtiger regulerend en toezichhoudend kader scheppen, dit alles juist ter bescherming van de vrijheid van kapitaal.

Echter, ook aan handhavingszijde spelen de FIU's een belangrijke rol. Trends, patronen en schema's kunnen worden geïdentificeerd en aan de



financiële researchediensten worden aangereikt. Concrete aanwijzingen kunnen, na intensief onderzoek, tot zaken leiden voor het OM en de politie.

Zowel de preventieve als de handhavinginspanningen van de FIU's spelen op nationaal en internationaal niveau. Samenwerking en gegevensuitwisseling zijn daarvoor een conditio sine qua non. Geavanceerde telematicanetwerken die geautomatiseerde gegevensuitwisseling mogelijk maken vormen daartoe het instrumentarium bij uitstek.

Het FIU-Net kan hierin voorzien. Thans zijn vijf landen binnen de Europese Unie bezig een pilot-netwerk op te zetten. Naast en onder leiding van Nederland doen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië en Luxemburg hieraan mee. Het pilot-netwerk is naar verwachting in december 2001 gereed.

Uitbreiding naar de andere lidstaten binnen de Europese Unie, op basis van het raadsbesluit Crimorg 134, is cruciaal in de verdere intensivering van de samenwerking tussen de FIU's.

Met een werkend FIU-Net beschikken landen over een systeem waarmee snel, veilig en systematisch informatie over subjecten en transacties vergeleken en uitgewisseld kan worden. Subjecten zijn zo binnen de EU te monitoren op financieel gebied.

Door resultaten beschikbaar te stellen aan financiële instellingen kan een early warning systeem vorm krijgen waarbij instellingen op basis van een objectieve terreurindicator kunnen melden, indien een bepaald rechts-subject dat op een watchlist voorkomt, transacties verricht.

## **5. BUDGETTAIRE ASPECTEN**

Bij brief van 26 oktober jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over de financiële gevolgen van het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid. In deze brief zijn de budgettaire consequenties van de actiepunten 20 tot en met 33 uit het actieplan op geaggregeerd niveau omschreven. In het verlengde van de in deze nota gegeven uitwerking volgt onderstaand een nadere budgettaire verwerking.

Daarbij zij opgemerkt dat niet alle beleidsvoornemens die in deze nota aan de orde zijn, uit begrotingsfinanciering worden gefinancierd. In het bijzonder voor de kosten van het financieel toezicht geldt dat deze door financiële toezichthouders op de onder toezicht staande instellingen worden verhaald, hetzij (in het geval van het toezicht uit hoofde van de Wet toezicht kredietwezen) slechts indirect, via de winstafracht van DNB, ten laste van de overheid komen. Waar doorbelasting aan onder toezicht staande instellingen de orde is, zal dit via de begrotingen en kostenregelingen van de desbetreffende financiële toezichthouders aan de orde komen.

In onderstaande tabel is per taakgebied, zoals verwoord in bovengenoemde brief van 26 oktober jl., opgenomen welk budget is toegekend alsmede het geraamde aantal fte's (ntb = nog te bepalen).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Naast het onderstaande is in deze brief onder actiepunten 20 t/m 33 eveneens opgenomen een intensivering voor het materiële toezicht luchthavens door middel van een extra mobiele goederenscan ad. f 7 mln.

	2002		2003		2004		2005		2006 ev	
	FTE	FL mln	FTE	FL mln	FTE	FL mln	FTE	FL mln	FTE	FL mln
Verbreding taak FIOD-ECD	40	9	50	10	60	12	60	12	60	12
Uitbreiden controle naleving toezicht- en integriteitwetgeving	Ntb	6	ntb	6	ntb	5	ntb	5	Ntb	5
<b>Totaal in FL mln.</b>		<b>15</b>		<b>16</b>		<b>17</b>		<b>17</b>		<b>17</b>
<b>Totaal in €</b>		<b>6,81</b>		<b>7,26</b>		<b>7,71</b>		<b>7,71</b>		<b>7,71</b>

De uitsplitsing van deze fte's is als volgt:

Verbreding taak FIOD-ECD	fte's 2002	fte's 2006
Twee extra teams financieel economische opsporing	21	35
Uitbreiding opsporingsinformatie	6	10
Uitbreiding Criminele inlichtingeneenheid	3	5
Bijstand financiële expertise	5	10
Extra werkzaamheden als gevolg van rechtshulpverzoeken	5	10
<b>Totaal</b>	<b>40</b>	<b>60</b>

*Uitbreiden toezicht- en integriteitwetgeving inclusief controle naleving*  
De uitbreidingen hebben betrekking op versterking van het Financieel Expertisecentrum (6/8 fte) en tegengaan van underground banking en intensivering van financieel toezicht, (20/25 fte). De nadere invulling hiervan krijgt in de komende periode gestalte.

De bovenstaande toelichting dekt de initiatieven die in deze nota zijn beschreven, met uitzondering van de extra middelen voor de zittende magistratuur (par 4.5), het structureel maken van de HARM-voorziening (par. 4.3) en de versterking van de wet MOT (par 4.7).

De extra middelen voor de zittende magistratuur zijn weliswaar in deze nota aan de orde gekomen, maar zijn in formele zin ondergebracht bij actiepunt 11 van het actieplan terrorismebestrijding (zie brief 26 oktober 2001).

Voor het structureel maken van de HARM-voorziening, de uitbreiding van de meldplicht onder de wet-MOT en het voorgenomen verbetertraject geldt dat een plan van aanpak zal worden voorbereid. De daaruit resulterende formatieve uitbreidingen zullen in samenhang met de uitbreiding van de Belastingdienst met betrekking tot underground banking (zie bovenstaand) worden ingevuld; dit om versnippering van schaarse expertise te voorkomen. Uitgangspunt daarbij is dat het totale budgettaire beslag blijft binnen het bovenstaande, vastgestelde kader.

## 6. SLOTOVERWEGINGEN

De dramatische gebeurtenissen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 hebben een sterk draagvlak gecreëerd voor het intensiveren van de strijd tegen terrorisme, In de Nederlandse context heeft dit ondermeer geresulteerd in het actieplan terrorismebestrijding en veiligheid en de onderhavige nota die hiermee samenhangt.

In het domein van de financiële sector is al geruime tijd geleden een beleid ingezet ter versterking van het toezicht en de handhaving van financiële toezichts- en antiwitwaswetgeving. De recente gebeurtenissen laten niet alleen de noodzaak en juistheid van dit beleid zien, maar hebben ook

aanleiding gegeven tot een aantal aanvullende initiatieven en beleidsimpulsen. Deze maatregelen dragen daarmee bij aan een verdere versterking van de integriteit in de financiële sector en daarmee ook aan de bestrijding van terrorisme.

Om het samenstel van lopende en nieuwe maatregelen uit deze nota op een inzichtelijke manier te ordenen, zijn beide categorieën in bijlage 1 op een overzichtelijke manier geordend, daaronder begrepen de initiële actiepunten 20 tot en met 32 uit het actieplan Terrorismebestrijding en veiligheid.

Zoals tenslotte reeds in de inleiding gesignaleerd, berust het succes van veel van de maatregelen op een gecoördineerde aanpak, nationaal en internationaal. Waar dat per onderdeel specifiek aan de orde was, is dat in de nota aangegeven. Ter stimulering van een dergelijke aanpak in internationaal verband heeft de Minister van Financiën in oktober een brief aan zijn collega-ministers in de EU, alsmede aan de voorzitter van de Europese Commissie gezonden om dit te bevorderen. Afschriften van deze brief treft u als bijlage 2 bij deze nota aan.

Uiteraard geldt ook in de Nederlandse verhoudingen de noodzaak van een gecoördineerde aanpak, zowel binnen de overheid als in de onderlinge samenwerking tussen overheid, marktpartijen, toezichthouders en opsporingsinstanties. Een aantal van de beleidsvoornemens uit de nota is daarom als denkrichtingen geformuleerd; zij vergen nadere uitwerking in samenspraak met de betrokken partijen.

Uiteraard zal de Tweede Kamer bij de verschillende gelegenheden over de voortgang worden geïnformeerd.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

**Bijlage 1**

**Overzicht actiepunten en beleidsvoornemens**

Vindplaats nota	Actiepunt	Inhoud	Stand van zaken	Planning	Verantwoordelijk	Evt kamerstuknr	Evt nummer actieplan
1	Technische assistentie Ned, Antillen/Aruba bezien				BZK/Financiën/Justitie		
2.2	Wetsvoorstel actualisering en harmonisatie	o.a. verankering integriteitstoezicht in financiële toezichtswetten	Voor advies bij Raad van State	In loop 2002 in werking*	Financiën		22
2.2.	Integriteit in toezicht op internationale agenda	Aspecten uit wetsvoorstel actualisering/harmonisatie op EU/OESO-agenda plaatsen	Nog te entameren	2001	Financiën		
2.3	Toezicht trustmaatschappijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>sterker in reguliere toezicht betrekken;</li> <li>aanpassing vrijstellingregeling Wtk 1992;</li> <li>onder werking MOT/Wif brengen;</li> <li>separate wet</li> </ul>	<p>Gerealiseerd</p> <p>In voorbereiding</p>	<p>01-12-2001</p> <p>01-01-2002</p> <p>2002</p>	Financiën		21
2.4	Wetsvoorstel geldtransactiekantoren	Versterking toezicht money transfers	MR 16 november 2001	in de loop van 2002 in werking*	Financiën/Justitie		20
2.5	Versterking toezicht wet MOT en Wif	Introductie toezicht op naleving meldplicht MOT en Wif via wetsvoorstel handelaren grote waarde	Bij Tweede Kamer	01-01-2002	Financiën	28 018	22
2.6	Richtlijn koersmanipulatie	Aanscherping/uitbreiding EU-richtlijn gebruik voorwetenschap	Raadswerkgroep	2003	Financiën		
3.2	nieuwe aanbevelingen van de FATF inzake de financiering van terrorisme	<ol style="list-style-type: none"> <li>Selfassessment en actieplan</li> <li>VN-verdragen inzake terrorisme</li> <li>Strafbaarstelling terrorisme</li> <li>Asset freezing en confiscatie</li> <li>Meldplicht terrorisme activiteiten</li> <li>Afzender/begunstigde girale transactie</li> <li>Money transfer instellingen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Daartoe kan deze nota dienen</li> <li>Zie par. 3.3</li> <li>Zie par. 3.6</li> <li>Zie par. 3.3</li> <li>Zie par. 4.7</li> <li>Zie par. 2.2</li> <li>Zie par. 2.4</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2002</li> <li>uiterlijk juni 2002</li> <li>uiterlijk juni 2002</li> <li>uiterlijk juni 2002</li> <li>uiterlijk juni 2002</li> <li>uiterlijk juni 2002</li> <li>uiterlijk juni 2002</li> </ol>	<p>BuZa/Financiën</p> <p>Financiën/Justitie</p> <p>Financiën/Justitie</p> <p>BuZa/Financiën/Justitie</p> <p>BuZa/Financiën</p> <p>Financiën</p> <p>Financiën</p>	32	
3.3	Herziening Sanctiewet 1977	Modernisering toezicht	In voorbereiding		Financiën		32
3.3	EU-verordening bestrijding financiering internationaal terrorisme	Vergroting slagvaardigheid EU bij bevrozen tegoeden van terroristen/organisaties		<b>Eind 2001*</b>	BuZA/Financiën		
3.4	Uitbreiding meldplicht wet-MOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementatie richtlijn mbt uitbreiding definitie en beroepsgroepen via aanpassing wet-MOT en AmvB (+regeling toezicht)</li> <li>Meldplicht pensioenfondsen/schadeverzekeraars</li> </ul>	In voorbereiding	01-01-2002	Financiën/Justitie		29
3.4	Meldplicht douane-MOT	Verruiming mogelijkheden tot melding ongebruikelijk geldvervoer door douane in onderzoek	Bij Raad van State	01-01-2002	Financiën/Justitie		
3.4	Meldplicht Belastingdienst-MOT			2002	Financiën		28
3.4	Aanpassing Wif 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ongedaan maken grandfathering</li> <li>Identificatieplicht bij money transfers</li> </ul>	Voor advies bij Raad van State	2002	Financiën		
3.4	Herziening afgeleide identificatie Wif	Lijst landen Gulf-cooperation heroverwegen	Nog te starten	2002	Financiën		
3.4	Herziening effecten aan toonder	Lijst landen Gulf-cooperation heroverwegen	In voorbereiding	2002	Financiën		
3.5	Herziening effecten aan toonder	Aanpakken misbruikmogelijkheden toondereffecten	In werkgroep	Voor eind 2001 bevindingen	Financiën	17 050	

Vindplaats nota	Actiepoint	Inhoud	Stand van zaken	Planning	Verantwoordelijk	Evt kamer-stuknr	Evt nummer actieplan
3.6	Strafbaarstelling witwassen	Aparte strafbaarstelling witwassen ipv via helingsbepalingen	In Eerste Kamer	2002*	Justitie	27 159	
3.7	Bestrijding misbruik corporate entities	Wetsvoorstel	In voorbereiding	2002	Justitie		31
3.8	Centraal rekening-register		In analyse		Justitie/Financiën		
4.2	Versterken toezichhouders in handhaving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uniformering handhaving</li> <li>• Verbetering keteninformatie + afspraken met FIOD-ECD/OM</li> </ul>	Nog te starten	2002	Financiën		23
4.3	Versterken opsporing financieel-economische criminaliteit/financieel onderzoekers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterken «intelligence» functie</li> <li>• uitbreiden HARM-onderzoeken</li> <li>• taskforce FIOD-ECD/KLPD</li> <li>• stroomlijning FIOD-ECD</li> </ul>	In voorbereiding	2002	Financiën/Justitie		23/25/26
4.4	Functioneel OM	Centralisatie vervolging financieel-economische criminaliteit	In voorbereiding	01-04-2002 van start	Justitie		23
4.5	Rechtsprekende macht	Versterking capaciteit / deskundigheid	In ontwikkeling	2002	Justitie		23
4.6	Versterken FEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bezien Wet FEC voor verbetering informatie-uitwisseling + formatieve uitbreiding</li> </ul>	In voorbereiding	2002	Financiën / Justitie		24
4.8	Versterken wet MOT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participatie BVD</li> </ul>					
		1. Versterking van de resolutaten	1. In voorbereiding	1. 2002, zo spoedig mogelijk	1. Justitie		27
		2. Versterking van de terugkoppeling aan meldende instellingen	2. In voorbereiding	2. 2002, zo spoedig mogelijk	2. Justitie		27
		3. Versterking samen-werking MOT en BLOM	3. In voorbereiding	3. 2002, zo spoedig mogelijk	3. Justitie		27
		4. Kwaliteit meldingen door meldende instellingen	4. In voorbereiding	4. 2002, zo spoedig mogelijk	4. Financiën/Justitie		27
		5. Vereenvoudiging indicatoren	5. Nog te starten	5. 2002, zo spoedig mogelijk	5. Financiën/Justitie		27
		6. Melding terroristische transacties	6. In voorbereiding	6. uiterlijk juni 2002	6. Financiën/Justitie		27
		7. Meer aandacht voor layering-/integratiefase	7. In voorbereiding	7. 2002, zo spoedig mogelijk	7. Financiën/Justitie		27
		8. Bevordering van bestandvergelijkingen tussen MOT- en politieregisters	8. In voorbereiding	8. 2002, zo spoedig mogelijk	8. Justitie		27
		9. Verbetering van de bevragingen van het OM	9. In voorbereiding	9. 2002, zo spoedig mogelijk	9. Justitie		27
		10. Inrichten instellingen unit bij het MOT	10. In voorbereiding	10. 2002, zo spoedig mogelijk	10. Justitie		27
4.8	Netwerk FIU's	Operationaliseren	Pilot-project gaande	2002	Justitie		30

\* De FATF gaat ervan uit dat de door hen in de extra planning van 29/30 oktober 2001 te Washington vastgestelde 8 nieuwe aanbevelingen uiterlijk in juni 2002 zijn geïmplementeerd.