

Vergaderjaar 2023–2024

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2024

Hierbij bied ik, mede namens de Minister van Financiën, uw Kamer de *National Risk Assessment* (NRA) Witwassen 2023 en *National Risk Assessment* Terrorismefinanciering 2023 aan. Deze rapporten zijn opgesteld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) en actualiseren de NRA Witwassen 2019 en de NRA Terrorismefinanciering 2019, die op respectievelijk 3 juli 2020¹ en 11 september 2020² aan uw Kamer zijn aangeboden. Ik zal in deze brief kort ingaan op de achtergrond van de NRA's, de belangrijkste bevindingen van de NRA's, en ik zal het vervolgproces schetsen.

Achtergrond NRA's

Het hebben van een *National Risk Assessment* op het gebied van witwassen en financiering van terrorisme is een verplichting voortvloeiend uit Europese regelgeving en is tevens een belangrijke eis die de *Financial Action Task Force* (FATF)³ stelt aan de daarbij aangesloten partijen, waaronder Nederland. Nederland heeft die Europese verplichting opgenomen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De NRA's zijn bedoeld als stevige basis voor het risico-gebaseerde beleid ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. De aanpak van witwassen en terrorismefinanciering baseren op risico's in plaats van regels, is fundamenteel voor een effectieve aanpak. De aanpak van witwassen is een onmisbare schakel in en een essentieel aanknopingspunt voor het voorkomen en bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit.

¹ Kamerstuk 31 477-51

² Kamerstuk 31 477-52

³ De FATF is een intergouvernementele organisatie die zich bezighoudt met het voorkomen en het bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en de financiering van massavernietigingswapens om zo de integriteit van het internationale financiële stelsel te waarborgen

De derde NRA Witwassen geeft een overzicht van Nederlandse kwetsbaarheden, de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van witwassen. Deze elementen bij elkaar genomen leiden tot een gewogen totaaloverzicht van het risiconiveau van deze dreigingen. Dit totaaloverzicht is visueel weergegeven in een zogenaamde *heatmap* (pagina 126). De hoogste risico's zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en waarbij sprake is van een lage weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Voor wat betreft witwassen identificeert het WODC achttien grootste witwasdreigingen. Het WODC stelt vast dat het risiconiveau van de 18 grootste witwasdreigingen niet sterk van elkaar afwijkt. Dit geldt met name voor de potentiële impactscores. De weerbaarheid tegen de dreigingen laat een grotere spreiding zien. Van deze dreigingen hebben de hierna genoemde vijf dreigingen het hoogste risiconiveau.

- *Witwasdreiging: witwassen via crimineel ondergronds bankieren of hawala-bankieren.*
Ondergronds bankieren is een informeel betalingssysteem, buiten de reguliere financiële dienstverlening om. Bij ondergronds bankieren wordt gebruikgemaakt van een systeem dat gebaseerd is op vertrouwen en verrekening van balansverschillen, waardoor fysieke verplaatsingen van contant geld over de landsgrenzen heen en valutawisselingen veelal niet nodig zijn. Met name door een laag ingeschatte weerbaarheid heeft deze witwasdreiging zo'n hoog risiconiveau. De dreiging biedt – volgens het AIO-principe⁴ – mogelijkheden om op anonieme wijze geld over te maken, heeft een internationaal karakter en wordt veelal via en/of naar het buitenland ingezet, en heeft betrekking op een ongereguleerde «sector». Verder is deze witwasmethode relatief eenvoudig toegankelijk voor criminelen die hun illegaal verkregen geld willen witwassen. Naar dit specifieke thema loopt momenteel een separaat WODC-onderzoek, waarover u in de loop van dit jaar zult worden geïnformeerd.
- *Witwasdreiging: witwassen via laagdrempelige mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen.*
Criminelen kunnen vanuit Nederland ook op andere manieren misbruik maken van het bancaire stelsel, namelijk via de eenvoudige wijze waarop een bankrekening bij een buitenlandse online bank kan worden geopend. Het gaat in deze NRA om bankrekeningen van banken die – omdat ze gevestigd zijn in het buitenland – een buitenlandse International Bank Account Number (IBAN) en bankvergunning hebben en daarmee niet onder de reikwijdte van de Wwft en DNB-toezicht vallen en die vanuit het buitenland bancaire diensten aan Nederlandse burgers en/of bedrijven verlenen. Bij deze witwasdreiging wordt het hoge risiconiveau met name door een zeer laag ingeschatte weerbaarheid veroorzaakt. Dit is te relateren aan het feit dat sommige digitale buitenlandse bankrekeningen relatief eenvoudig – met, afhankelijk van het land, mogelijk minder strenge witwasregelgeving en -toezicht ten aanzien van financiële dienstverleners – geopend kunnen worden door criminelen.
- *Witwasdreiging: witwassen via handelsconstructies met goederen of diensten.*

⁴ AIO staat voor Anonimiteit (de methode verhult de identiteit van de witwassende crimineel), Internationaal (de methode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector). Hoe meer deze elementen van toepassing zijn hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

Handelsconstructies met goederen en/of diensten zijn methoden waarmee criminelen via internationale of nationale handel crimineel geld kunnen witwassen. Bij deze witwasdreiging hangt het hoge risiconiveau samen met het feit dat de verschillende methoden die onder Trade-Based Money Laundering (TBML) en Service-Based Money Laundering (SBML) vallen, zeer ondoorzichtig van aard zijn en dat deze vaak een internationaal karakter hebben. Deze witwasdreiging is daardoor minder inzichtelijk voor Nederlandse opsporingsdiensten.

- *Witwassen via (ver)koop, (ver)huur of lease van grootwaardeproducten.* Een crimineel kan illegaal verkregen geld in het financiële systeem integreren door de aanschaf, huur of lease van grootwaardeproducten, bijvoorbeeld auto's of kunst. Ook kan een crimineel – in de rol van verkopende of verhurende partij – grootwaardeproducten verkopen of verhuren, waarmee hij illegaal verkregen contant geld kan legitimeren via samenwerking met de koper/huurder die het gekochte/gehuurde product met het contante crimineel geld afrekent. Het hoge risiconiveau van deze witwasdreiging wordt veroorzaakt doordat deze dreiging veel verschillende manieren biedt om crimineel contant geld in het legale geldcircuit te plaatsen dan wel te integreren (ten behoeve van het eigen gebruik van de grootwaardeproducten). Het feit dat de huur, verhuur en zogenaamde *operational lease* van grootwaardeproducten, zoals vaak het geval is bij het leasen van auto's, niet onder de Wwft valt, levert ook een bijdrage aan het hoge risiconiveau van de dreiging.
- *Witwasdreiging: witwassen via professionele dienstverleners.* Om illegaal verkregen geld te integreren in het financiële stelsel en/of een schijn van legitimiteit aan zijn criminele activiteiten te geven kan een crimineel gebruikmaken van de diensten van professionele dienstverleners die bewust dan wel onbewust meewerken met de crimineel. Bij de aanschaf van vastgoed kan bijvoorbeeld een notaris, makelaar en/of taxateur worden ingezet en bij de oprichting van een rechtsvorm kan gebruikgemaakt worden van de diensten van een notaris. De diensten van een accountant, belastingadviseur, administratiekantoor, financieel adviseur of boekhouder kunnen gebruikt worden in het geval dat witwasactiviteiten betrekking hebben op een onderneming of handelstransacties. Verder kan een crimineel gebruikmaken van de derdengeldrekeningen⁵ van een meewerkende notaris of advocaat. Bij deze witwasdreiging wordt het hoge risiconiveau veroorzaakt door de zeer hoog ingeschatte potentiële impact van de dreiging. Die hoge inschatting komt doordat professionele dienstverleners een spilfunctie hebben bij veel andere witwasmethoden. Hun bewuste dan wel onbewuste betrokkenheid maakt het mogelijk om bijvoorbeeld met crimineel geld een woning aan te schaffen of een stichting op te richten.

Hoofdbevindingen derde NRA Terrorismefinanciering

In de derde NRA Terrorismefinanciering heeft het WODC de terrorismefinanciering-dreigingen met het hoogste risiconiveau geïnventariseerd. Van de twaalf geïdentificeerde grootste terrorismefinanciering-dreigingen zijn financiering via onvergunde (illegale) betaaldienstverleners en hawala-bankieren en financiering via laagdrempelige (online)

⁵ Derdengeldenrekeningen worden gebruikt om namens cliënten bedragen te incasseren of om tijdelijk de bedragen veilig te stellen. Doel is deze gelden gescheiden te houden van het kantoorvermogen van de notaris of advocaat ter bescherming van oneigenlijk gebruik of faillissement. De derdengeldenrekening mag door notarissen en advocaten alleen gebruikt worden voor geldstromen waar hij of zij direct bij betrokken is. Zij moeten dus werkzaamheden hebben verricht voor derden waaruit een betalingsverplichting volgt van de ene partij aan de andere partij.

mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen aangemerkt als dreigingen met het hoogste risiconiveau.

Het WODC stelt hierbij wel vast dat het risiconiveau van de dreigingen niet sterk van elkaar afwijkt. De weerbaarheid laat een grotere spreiding zien. De hoogste risico's zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en waarbij sprake is van een lage weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium.

- *Dreiging financieren van terrorisme: financiering via onvergonde betaaldienstverleners en hawala-bankieren.*

Dit biedt mogelijkheden om op anonieme wijze geld over te maken, heeft een internationaal karakter, wordt veelal via en/of naar het buitenland ingezet en heeft betrekking op een ongereguleerde «sector». Ook is financiering via onvergonde betaaldienstverleners en hawala-bankieren relatief eenvoudig toegankelijk voor individuen, groepen en/of organisaties die terrorisme willen financieren. De weerbaarheid wordt hierbij door de bij de NRA betrokken experts als laag gewaardeerd.

- *Dreiging financieren van terrorisme: financiering via laagdrempelige (online) mogelijkheden om een buitenlandse bankrekening te openen*
Deze dreiging kent een zeer laag gewaardeerde weerbaarheid. Deze is te relateren aan het feit dat sommige digitale buitenlandse bankrekeningen relatief eenvoudig geopend kunnen worden.⁶

Beleidsreactie en vervolg

De NRA's Witwassen en Terrorismefinanciering zijn belangrijke rapporten voor de vormgeving van de risico-gestuurde inzet tegen deze fenomenen, voor alle publieke en private betrokkenen bij het voorkomen en aanpakken van witwassen en terrorismefinanciering. Het is aan een nieuw kabinet om opvolging te geven aan deze rapporten en te zijner tijd te komen met een beleidsreactie.

In aanloop naar de publicatie van de beleidsreacties zullen de Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid de NRA's actief onder de aandacht brengen van de Wwft toezichthouders, betrokken departementen, opsporingsdiensten en uiteraard de poortwachters zelf. Dit zal onder meer gebeuren met betrokkenheid van het Financieel Expertise Centrum (FEC). Ik zal het FEC ook vragen om aan te geven welke acties er naar aanleiding van de NRA vanuit het FEC zullen worden ondernomen.

Doel hiervan is om deze partijen zowel te informeren als om met hen vervolgstappen en acties te identificeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁶ Er geldt afhankelijk van het land, mogelijk minder strenge regelgeving en mogelijk minder toezicht ten aanzien van financiële dienstverleners.