

Samenvatting¹

1. Dit rapport bevat een samenvatting van de maatregelen die in het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: "Nederland") op het moment van het bezoek ter plaatse (27 oktober – 18 november 2021) zijn geïmplementeerd ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (*Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing*, hierna ook genoemd: "AML/CFT"). In dit rapport is ook een beoordeling opgenomen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna genoemd: de "BES-eilanden"), aangezien deze Caraïbische eilanden deel uitmaken van Nederland. Dit rapport beoordeelt in hoeverre de 40 FATF-aanbevelingen in acht worden genomen en in hoeverre het AML/CFT-systeem effectief is, en vervolgens worden er aanbevelingen gedaan om het systeem te verbeteren.

Belangrijkste bevindingen

1. In het algemeen is Nederland goed op de hoogte van de risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering (hierna ook wel afgekort tot "TF"), zoals blijkt uit de National Risk Assessments (NRANRA's), de Supranationale Risk Assessments (SNRA's) en andere sector specifieke beoordelingen, beleid, projecten en zaken. In Europees Nederland zijn fraude en aan drugs gerelateerde strafbare feiten verantwoordelijk voor meer dan 90% van alle misdaadgeden en doen witwasrisico's zich voor bij het gebruik van cryptovaluta's; op handel gebaseerde dienstverlening; ondergronds bankieren, waaronder betaaldiensten zonder vergunning; offshorebedrijven; en diensten/goederen van handelaren in waardevolle goederen. De methodiek van de NRA's is in het algemeen deugdelijk en gebaseerd op een structureel proces om door middel van uitgebreide onderzoeken, bijeenkomsten en interviews kwalitatieve input van beleidsmakers, toezichthouders, opsporingsinstanties en particuliere sectorpartijen te verzamelen en te beoordelen. De input voor de NRA's kan echter worden verbeterd door aanvullende kwantitatieve bronnen op te nemen. Een belangrijk sterk punt van het Nederlandse systeem is de robuuste binnenlandse coördinatie en samenwerking bij AML/CFT-zaken, zowel op beleidsniveau als op operationeel niveau; het systeem loopt ook voorop wat betreft publiek-private samenwerking en informatiedeling ter bestrijding van witwaspraktijken en terrorismefinanciering.
2. De bevoegde autoriteiten maken in hun onderzoeken gebruik van uiteenlopende bronnen van financiële informatie, zoals datahubs, meldingen van de Financiële Intelligence Unit (FIU), publieke samenwerkingsplatforms, als ook publiek-private samenwerkingsverbanden. Opsporingsinstanties bekijken steeds vaker meldingen van de FIU en verzoeken steeds vaker om informatie-uitwisseling over rapporten over crimineel en onverklaard vermogen (iCOV-rapporten) tijdens hun onderzoeken naar witwassen, terrorismefinanciering en gronddelicten. De FIU-producten zijn van een hoge kwaliteit, worden tijdig uitgebracht en zijn gericht op de behoeften van opsporingsinstanties. Er bestaat enige zorg over het gebrek aan een terugkoppelingsmechanisme naar de FIU over de follow-up die opsporingsinstanties aan de FIU-meldingen hebben gegeven, en het aantal niet-opgepakte meldingen in de politiedatabase; deze kwesties worden echter grotendeels tenietgedaan door de nauwe operationele samenwerking tussen opsporingsinstanties en FIU-NL.

¹ Informele vertaling van de Executive Summary van FATF Mutual Evaluation Report – Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures The Netherlands (August 2022). De originele Engelse tekst is leidend.

3. Opsporingsinstanties hebben op zowel landelijk als regionaal niveau een aanzienlijk aantal witwasonderzoeken in gang gezet en richten zich op verschillende soorten witwasactiviteiten. Het strategisch programma witwasbestrijding van het OM en de thematische onderzoeksprojecten zijn twee sterke punten van het Nederlandse systeem. Casestudy's over regionale en landelijke onderzoeken sluiten aan bij de witwaskanalen en -methoden die in de NRA's zijn vastgesteld. Het gebrek aan statistieken over gronddelicten en over het type witwasactiviteiten waarop men zich richt, vormt een obstakel voor de vaststelling of alle zaken volledig bij de risico's aansluiten. De sancties die in witwaszaken worden opgelegd, zijn laag, ook in complexe en ernstige zaken, en worden derhalve door het evaluatieteam niet als voldoende afschrikkend beschouwd.
4. Op de BES-eilanden is de expertise van opsporingsinstanties om financiële onderzoeken uit te voeren verbeterd en is een officier van justitie aangesteld die zich specifiek richt op witwassen. Desondanks zijn de opsporingsinstanties voor witwaszaken nog steeds aangewezen op ondersteuning vanuit Europees Nederland, met name voor complexe onderzoeken. De autoriteiten richten zich voornamelijk op de vervolging van gronddelicten, en het totale aantal witwasonderzoeken en veroordelingen is laag.
5. Nederland streeft als strategisch beleidsdoel confiscatie na en wordt daarbij gesteund door een degelijk juridisch en institutioneel kader en financiële expertise. De bevoegde autoriteiten richten zich vaak op de confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen. Hoewel de beschikbare statistieken niet compleet zijn, tonen ze wel aan dat de confiscatieresultaten aansluiten bij de landelijke beleidslijnen en de belangrijkste opbrengstgenererende delicten. Verbeurdverklaring via buitengerechtelijke afdoening met rechtspersonen is verantwoordelijk voor de grote meerderheid van de geïnde confiscatieopbrengsten. Nederland heeft aan de grenzen contant geld in beslag genomen en witwasonderzoeken opgestart, maar er bestaat nog enige twijfel over het afschrikkende effect van de sancties met betrekking tot het aangiftesysteem voor liquide middelen bij grensoverschrijdend verkeer.
6. Nederland heeft met succes, en grotendeels in lijn met het Nederlandse risicoprofiel, gevallen van terrorismefinanciering geconstateerd, onderzocht en vervolgd, waarvan een meerderheid de financiering van terroristische strijders in het buitenland betrof. Hoewel enkele onderzoeken zijn geweest naar non-profitorganisaties (NPO's) die mogelijk bij TF betrokken waren, heeft dit niet tot veroordelingen geleid. Dit sluit niet aan bij hun hoogrisicoclassificatie voor TF in de NRA. De bevoegde autoriteiten werken nauw met elkaar samen bij onderzoeken naar TF en terrorisme, en bespreken regelmatig signalen van terrorismefinanciering. Verder krijgen opsporingsinstanties dankzij hun samenwerkingsverbanden met de particuliere sector aanvullende inzichten in potentiële verdachten. De omvang van de opgelegde sancties is in het algemeen echter gering, wat de afschrikkende werking ondermijnt. De autoriteiten gebruiken wel diverse alternatieve maatregelen wanneer het niet mogelijk was om een veroordeling wegens terrorismefinanciering rond te krijgen.
7. Nederland past voor proliferatiefinanciering (PF) en terrorismefinanciering onmiddellijk gerichte financiële sancties (*targeted financial sanctions*, "TFS") toe. Aangezien er, behalve voor trustkantoren, geen toezicht plaatsvindt op de toepassing hiervan door aangewezen niet-financiële ondernemingen en beroepen (*Designated Non Financial Businesses and Professions*, hierna: "DNFBP's"), kunnen de autoriteiten niet vaststellen in hoeverre deze instellingen aan de TFS-verplichtingen voldoen. Toezichthouders zijn niet bevoegd om toezicht te houden op de implementatie van TFS-verplichtingen door deze meldplichtige instellingen en kunnen geen sancties of herstelmaatregelen opleggen. Op de BES-eilanden is sprake van vergelijkbare tekortkomingen voor DNFBP's en cryptodienstverleners. Financiële instellingen (FI's) zijn goed op de hoogte van de TFS-verplichtingen. Binnenlandse TF-sancties zijn hoofdzakelijk gericht op terroristische strijders in het buitenland, met bevroering van geringe bedragen tot gevolg, hetgeen aansluit bij het risicoprofiel.

8. Zelfregulering is een belangrijk kenmerk van de Nederlandse NPO-sector. Nederland heeft NPO's proactief en uitgebreid benaderd om hen bewuster te maken van de risico's van terrorismefinanciering. Nederland heeft een goed begrip van de subgroep van NPO's die het kwetsbaarst voor TF-risico's zijn. Dit begrip zou kunnen worden verbeterd door een specifieke sectorale risicobeoordeling. Bonafide NPO's, die wegens hun activiteiten meer aan TF-risico's worden blootgesteld, zijn zich goed bewust van de risico's en voeren al risicobeperkende maatregelen uit. Het beperkte zicht op de financiële activiteiten van NPO's is echter een obstakel bij het opsporen en onderzoeken van NPO's die bewust terrorisme financieren.
9. Het inzicht in de witriskico's bij financiële instellingen (FI's) en cryptodienstverleners is over het algemeen goed en er zijn beleidsmaatregelen en procedures aanwezig die evenredig zijn met de risico's. Hetzelfde geldt voor trustkantoren, die onder toezicht van de Nederlandsche Bank (DNB) staan. Voor andere DNFBP's is het inzicht in de witriskico's en de verplichtingen op dat vlak wisselend en in het algemeen beperkter. Het inzicht in de risico's van terrorismefinanciering is bij alle meldplichtige instellingen meer beperkt.
10. In die gevallen waarin een rechtspersoon geen daadwerkelijke uiteindelijke belanghebbende (*ultimate beneficial owner*, hierna: "UBO") heeft (bijvoorbeeld in het geval van sommige stichtingen en verenigingen), of in uitzonderlijke omstandigheden waar het niet mogelijk is om de daadwerkelijke UBO vast te stellen, biedt de Nederlandse wetgeving de mogelijkheid om hoger leidinggevend personeel als 'pseudo-UBO' te registreren. Sommige FI's en de meeste DNFBP's hebben moeite om de uiteindelijke belanghebbenden vast te stellen van rechtspersonen die deel uitmaken van complexe constructies of die internationale onderdelen hebben. In dergelijke omstandigheden bestaat de kans dat de meldplichtige instellingen te snel terugvallen op de wettelijk toegestane mogelijkheid om pseudo-UBO's te registreren.
11. In sommige gevallen hebben FI's, waaronder grote banken, de neiging om te veel klanten zonder deugdelijke motivering als laagrisicoklanten te classificeren. In de meeste sectoren zijn de meldplichtige instellingen in het algemeen op de hoogte van en geven zij uitvoering aan hun meldingsverplichtingen, maar vanuit sommige sectoren, zoals de advocatuur en de vastgoedsector, is het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties laag.
12. Nederland beschikt over een sterk vergunnings- en registratiestelsel voor FI's, sommige cryptodienstverleners en trustkantoren. Dit bestaat uit robuuste controles om ervoor te zorgen dat criminelen en hun handlangers niet in deze sectoren actief kunnen zijn. Hoewel ondergronds bankieren, betaaldiensten zonder vergunning en niet-gereguleerde aanbieders van trustdiensten als entiteiten met een hoog risico worden aangemerkt, zijn er onvoldoende middelen toegewezen om deze risico's te beperken.
13. DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn goed op de hoogte van de risico's en hanteren een risico-gebaseerde aanpak, waarbij steeds vaker gebruik wordt gemaakt van robuuste gegevensanalyse. Het risicobewustzijn bij de toezichthouders van DNFBP's is minder goed ontwikkeld en hoewel in sommige sectoren een begin wordt gemaakt om sommige elementen van een risico-gebaseerde aanpak toe te passen, is het toezicht over het algemeen reactief en beperkt als gevolg van beperkte middelen. Ondanks twee recente spraakmakende buitengerechtelijke schikkingen met Nederlandse grootbanken leunen sommige toezichthouders zwaar op informele handhavingsmaatregelen en waarschuwingen. Hoewel informele maatregelen doeltreffend kunnen zijn, kunnen ze ook de aanpak van aanzienlijke problemen, waaronder activiteiten zonder vergunning, vertragen.
14. De meeste trusts kunnen niet in Nederland worden opgericht (met uitzondering van fondsen voor gemene rekening). Hoewel *nominee director* en *nominee shareholder* geen in Nederland erkende begrippen zijn, bestaan ze in de praktijk wel en worden ze gebruikt bij het beheer van doorstroomvennootschappen, die geen feitelijke aanwezigheid in Nederland hebben. Sancties voor het niet verstrekken van juiste of actuele basisgegevens worden zelden opgelegd en er zijn tot op heden geen gevallen

aangetroffen waarbij onjuiste UBO-gegevens zijn verstrekt. Ten tijde van het bezoek aan Nederland was het UBO-register slechts voor 27% gevuld.

15. Nederland reageert tijdig en constructief op rechtshulp- en uitleveringsverzoeken. Reacties vanuit het wereldwijde netwerk van de FATF geven aan dat de verlening van rechtshulp van hoge kwaliteit is en dat naar behoren wordt geprioriteerd. De vereenvoudigde procedures binnen de Europese Unie (EU) bevorderen de samenwerking met EU-lidstaten, en worden gebruikt voor het overgrote deel van de Nederlandse rechtshulpverzoeken. De Nederlandse internationale samenwerking bij omvangrijke internationale zaken waarbij cryptodienstverleners zijn betrokken, is aanzienlijk. Op basis van de ontvangen internationale terugkoppeling over samenwerking zou de FIU-NL echter een dialoog moeten aangaan over hoe de kwaliteit van de grensoverschrijdende meldingen tussen EU-FIU's het nut ervan voor de ontvangende FIU's in de EU verder kan verhogen.

Risico's en algehele situatie

2. Nederland is een financieel centrum met een omvangrijk financieel stelsel dat met de rest van de wereld is verbonden. Het heeft een van de meest geconcentreerde banksectoren in de EU, waarbij drie Nederlandse banken 82% van de activa van de sector in handen hebben. Twee van deze banken zijn onlangs betrokken geweest bij een schikking met het Openbaar Ministerie (OM) wegens aanmerkelijke gebreken op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en verwijtbare witwasactiviteiten, en beide banken hebben een sterke aanwezigheid in het buitenland. De DNFBP-sector omvat in 2020 ongeveer 162 trustkantoren (*Trust or Company Service Providers*, "TCSP's"), die zich bezighouden met activiteiten zoals de terbeschikkingstelling van rechtspersonen om het kapitaal en de bedrijfsinkomsten van een internationaal actieve vennootschap te beheren, circa 9.000 makelaars in onroerend goed en ongeveer 3.400 notarissen en 790 notariskantoren. Notarissen zijn noodzakelijk voor de meeste vastgoedtransacties, de oprichting van naamloze en besloten vennootschappen en de wijziging van hun statuten, en de oprichting van stichtingen en verenigingen (daaronder begrepen coöperaties). Er is één staatscasino en er zijn circa 4.000 handelaren in edele metalen en edelstenen, die ook handelen in waardevolle artikelen als horloges, en ongeveer 18.000 advocaten, hoewel het merendeel daarvan volgens de autoriteiten geen onder de Nederlandse AML/CFT-regelgeving vallende activiteiten verrichten. Het evaluatieteam heeft daarom de positieve en negatieve elementen van het toezicht het zwaarst voor FI's laten wegen, afgewogen tegen de DNFBP-sector.

3. De Rotterdamse haven is de grootste haven in Europa en is essentieel voor de Europese import- en exportactiviteiten. Deze haven fungeert voor Europa als toegangspoort voor mensen en goederen, waaronder noemenswaardige hoeveelheden illegale drugs, en in het bijzonder cocaïne uit Zuid-Amerika. Een sociaal-culturele factor die kenmerkend is voor Nederland is de tolerantiecultuur; de tolerantie wat betreft softdrugs is door de overheid onderkend als bijdragende factor voor de wijdverspreide drugsdelicten en de daarmee samenhangende georganiseerde criminaliteit.²³ Volgens Nederlandse schattingen is zelfs meer dan 90% van alle Nederlands misdadigden afkomstig van fraude en aan drugs gerelateerde strafbare feiten. Criminelen gebruiken uiteenlopende manieren om hun illegale opbrengsten wit te wassen. Ze doen dit via banken met een vergunning, handelaren in waardevolle goederen, tussenpersonen, de aankoop van vastgoed, vennootschappen, ondergronds bankieren en aanbieders van betaaldiensten zonder vergunning. Terrorismen dat verband houdt met religieus extremisme vormt het voornaamste risico op terrorismefinanciering, maar er zijn ook andere terroristische dreigingen, zoals extreemrechts terrorisme.

² In de Opiumwet zijn de regels met betrekking tot drugs opgenomen en worden "softdrugs" gedefinieerd als cannabisproducten (hasj en marihuana), slaappillen en kalmerende middelen. Volgens de overheid brengen deze drugs minder ernstige risico's met zich mee dan harddrugs (zoals heroïne, cocaïne, amfetamine, ecstasy en GHB) (zie: <https://www.government.nl/topics/drugs/difference-between-hard-and-soft-drugs>).

³ NL ML NRA 2019-2020, p. 46.

Algehele mate van naleving en doeltreffendheid

Assessment of risk, co-ordination and policy setting (hoofdstuk 2; IO.1, R.1, 2, 33 & 34)

4. In het algemeen is Nederland goed op de hoogte van de zijn witwas- en terrorismefinancieringsrisico's, zoals blijkt uit de NRA's en andere sectorale beoordelingen, beleidsmaatregelen, projecten en zaken. Veel van de FI's en firma's waarmee het evaluatieteam heeft gesproken, waren zich bewust van de conclusies van de NRA, maar merkten wel op dat de NRA's en SNRA's globale beleidsdocumenten zijn die onvoldoende gedetailleerd ingaan op hun specifieke sectorale risico's. De NRA biedt bijvoorbeeld geen uitgebreide beoordeling van de risico's die verband houden met de typen rechtspersonen en constructies die in Nederland bestaan. De nationale beleidsmaatregelen, strategieën en activiteiten ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zijn doorgaans gericht op het aanpakken van de risico's die in de NRA zijn vastgesteld. Voorbeelden zijn op risico gebaseerde, thematische projecten voor strafrechtelijke onderzoeken, speciale middelen ter bestrijding van georganiseerde criminele groepen, en het verplichten van aanbieders van betaaldiensten om alle transactiegegevens ter beschikking van de toezichhouder te stellen.

5. Een belangrijk sterk punt van het Nederlandse systeem is de robuuste binnenlandse coördinatie en samenwerking op zowel beleids- als operationeel niveau bij AML/CFT-zaken. Nederland streeft er ook naar om maatregelen ter intensivering van deze binnenlandse coördinatie te onderzoeken en uit te breiden. In Nederland wordt gebruik gemaakt van een aantal platforms, enerzijds ter facilitering van publiek-publieke, publiek-private en privaate samenwerkingsverbanden voor de coördinatie van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, en anderzijds ter facilitering van publiek-publieke samenwerkingsverbanden om proliferatiefinanciering tegen te gaan. Het risicobewustzijn kan worden verbeterd door relevantere informatie in de NRA's op te nemen. Sommige vrijstellingen sluiten niet aan bij het risicoprofiel van de BES-eilanden.

Financial intelligence, ML investigations, prosecutions and confiscation (hoofdstuk 3; IO.6, 7, 8; R.1, 3, 4, 29–32)

6. Opsporingsinstanties, waaronder de politie en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), hebben toegang tot uiteenlopende financiële inlichtingen en informatie om hun onderzoeken naar witwassen, terrorismefinanciering en gronddelicten te verrichten en crimineel verdiend vermogen op te sporen. Parallele financiële onderzoeken zijn gebruikelijk bij opsporingsinstanties en het OM. Datahubs als iCOV, AMLC Suite, JustisTRACK en de CT Infobox vormen een sterk element van het Nederlandse data-gedreven opsporingsmodel. Publiek-private samenwerkingsverbanden, zoals het Financial Expertise Centre (FEC), waaronder de TF Task Force en de Serious Crime Task Force, en de Fintell Alliance, als ook de nauwe operationele samenwerking tussen FIU-NL en opsporingsinstanties zijn bijkomende sterke punten van het Nederlandse systeem om financiële bewijzen te vergaren, best practices te delen en operationele activiteiten te bespreken.

7. FIU-NL speelt een belangrijker rol bij de productie en verspreiding van financiële inlichtingen aan opsporingsinstanties, zowel proactief als op verzoek. Van meldplichtige instellingen ontvangt zij een aanzienlijke hoeveelheid informatie op basis van subjectieve en objectieve indicatoren. Ze heeft toegang tot een groot aantal datasets, waarmee zij haar analyses kan verrijken. Deze bronnen vormen een belangrijke meerwaarde voor de analyses die door de FIU worden verricht. De analytische producten van FIU-NL zijn van een hoge kwaliteit en gericht op de behoeften van opsporingsinstanties. In de afgelopen jaren is voor ongeveer 60% van de onderzoeken van de FIOD gebruik gemaakt van informatie uit meldingen van verdachte transacties, en werd de helft van alle TF-onderzoeken in gang gezet naar aanleiding van analytische producten van FIU-NL. Het gebrek aan uitgebreide statistieken over het gebruik van meldingen van de FIU bij politieonderzoeken en over het aantal niet-opgepakte meldingen in de politiedatabase is een klein kritiekpunt, dat echter grotendeels wordt gecompenseerd door de uitvoerige samenwerking tussen FIU-NL en opsporingsinstanties en het frequente gebruik van datahubs door de politie.

8. Nederland kent een degelijk juridisch en institutioneel kader om doeltreffend onderzoek te doen naar witwasactiviteiten. Op zowel landelijk als regionaal niveau zijn

financieel specialisten met de benodigde expertise werkzaam. Er is een goede samenwerking en coördinatie tussen alle bevoegde instanties die bij witwa sonderzoeken zijn betrokken en, bij complexe onderzoeken worden vaak samengestelde teams ingezet waarin de expertise van de politie en de FIOD wordt gecombineerd.

9. In Nederland is de vaststelling van een gronddelict niet bepalend om witwa s-activiteiten te onderzoeken en te vervolgen. De autoriteiten vangen signalen voor het opstarten van witwa sonderzoeken op uit thematische projecten waarbij alle relevante autoriteiten betrokken zijn, zulks op basis van de NRA-resultaten en het strategisch programma witwa sbestrijding. De autoriteiten houden geen statistieken bij over de typen witwa sactiviteiten en de daarmee samenhangende gronddelicten die worden onderzocht en vervolgd en waarop veroordelingen volgen. Uit de casestudy's blijkt echter dat de autoriteiten onderzoeken naar uiteenlopende zaken instellen, variërend van het witwassen van uit eigen delicten afkomstig geld tot complexe zaken, zoals offshorebedrijven, professionele witwassers en cryptovaluta's, en dat de witwa sonderzoeken in grote lijnen in de pas lopen met de witwa srisico's. In het algemeen werpt de lagere strafmaat voor witwassen – waaronder in enkele spraakmakende zaken die door de autoriteiten zijn aangedragen – vragen op over het afschrikkingseffect van deze sancties. De witwa sonderzoeken op de BES-eilanden richten zich voornamelijk op gronddelicten. Hoewel de opsporingsexpertise op de BES op het gebied van financiële onderzoeken in de afgelopen jaren is verbeterd, blijft het algehele aantal witwa sonderzoeken en veroordelingen laag.

10. In Nederland heeft confiscatie als beleidsdoelstelling prioriteit. Financiële onderzoeken naar criminele vermogensbestanddelen en geldstromen maken standaard deel uit van alle strafrechtelijke onderzoeken. Elke opsporingsinstantie, alsook het OM, stelt jaarlijkse confiscatiedoelen vast. Bij het merendeel van de geïnde confiscatieopbrengsten gaat het om omvangrijke, in de miljoenen lopende buitenrechtelijke confiscaties waarbij rechtspersonen betrokken zijn. Hoewel de statistieken niet uitgebreid zijn, laten ze wel zien dat de confiscatieopbrengsten in het algemeen in lijn zijn met het landelijke risicoprofiel. Zoals blijkt uit casestudy's en het toenemende bedrag aan cryptovaluta's dat jaarlijks in beslag wordt genomen, werken de autoriteiten actief aan de opsporing van cryptovaluta's die met criminele activiteiten in verband kunnen worden gebracht. Nederland spant zich ook in voor restitutie, maar daarover zijn geen statistieken beschikbaar.

Terrorist and proliferation financing (hoofdstuk 4; IO.9, 10, 11; R. 1, 4, 5–8, 30, 31 & 39)

11. Nederland kent een robuust kader voor het opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorismefinanciering. De typen terrorismefinanciering die zijn onderzocht en vervolgd, zijn in het algemeen in lijn met de landelijke risico's, waarbij het bij een meerderheid van de zaken gaat om financiering van terroristische strijders in het buitenland. Het gebrek aan veroordelingen van NPO's wegens terrorismefinanciering lijkt echter niet te stroken met hun hoogrisicoclassificatie in de TF-NRA. Nederland maakt ook gebruik van specifieke, aan terrorismefinanciering gerelateerde, publiek-publieke samenwerkingsverbanden (FEC) en publiek-private samenwerkingsverbanden (TF Task Force, "TFTF"). De autoriteiten zijn zich bewust van mogelijke nieuwe opkomende dreigingen op het gebied van terrorismefinanciering, zoals radicaalrechts terrorisme. Op de BES-eilanden zijn geen TF-zaken aangetroffen, wat aansluit bij het TF-risicoprofiel van de eilanden. De terrorismebestrijdingsstrategie omvat een component ter bestrijding van terrorismefinanciering en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid werkt nauw samen met de autoriteiten die terrorismefinanciering bestrijden. Het percentage veroordelingen in TF-zaken is in Nederland hoog (70%), maar de strafmaat is doorgaans laag. Nederland past wel alternatieve maatregelen toe wanneer het niet mogelijk is om een veroordeling wegens terrorismefinanciering rond te krijgen, zoals alternatieve strafrechtelijke vervolging of bestuursrechtelijke maatregelen als de introductie van interventies op lokaal niveau.

12. Nederland past via een combinatie van bepalingen op EU- en nationaal niveau gerichte financiële sancties onmiddellijk toe. Elke nieuwe aanwijzing door de VN is in Nederland onmiddellijk van toepassing dankzij een overbruggingsbepaling, waardoor verdragen bij de EU-omzetting worden ondervangen. In Nederland is een mechanisme geïmplementeerd om gesanctioneerden vast te stellen en worden binnenlandse aanwijzingen geïmplementeerd op grond van Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (UNSCR 1373), wat in lijn is met de risico's die in Nederland bestaan. De

bekendmaking van lijsten met gerichte financiële sancties aan meldplichtige instellingen kan in sommige gevallen met enige vertraging plaatsvinden. Met uitzondering van trustkantoren geldt voor DNFBP's (en cryptodienstverleners en DNFBP's op de BES-eilanden) geen expliciet sanctietoezicht. Dit kan gevolgen hebben voor hun onmiddellijke implementatie van gerichte financiële sancties.

13. In Nederland is er een goed begrip van de TF-risico's die verband houden met het misbruik van NPO's. Zelfregulering is een belangrijk kenmerk van de Nederlandse non-profitsector. Nederland heeft geen toezichthoudende instantie voor NPO's en vertrouwt op vrijwillige certificeringsmechanismen, zoals de ANBI-status en het CBF-keurmerk, om transparantie en verantwoordingsplicht te bevorderen. De autoriteiten hebben zich uitvoerig ingezet om de categorieën bonafide van NPO's te bereiken die gevoelig zijn voor potentieel misbruik voor terrorismefinanciering. Bonafide NPO's zijn zich bewust van het risico van misbruik voor terrorismefinanciering en zijn al bezig risicobeperkende maatregelen te implementeren. Het evaluatieteam twijfelt of het bestaande vrijwillige regelgevingskader toereikend is voor de opsporing van malafide NPO's⁴ die bewust terrorisme financieren. Het gebrek aan toezicht- en transparantieverplichtingen voor bepaalde NPO's zou een belemmering kunnen zijn voor de opsporing van fondsenwervende organisaties zonder dat de daarvoor benodigde controlemechanismen voor de uiteindelijke begunstigen of de beoogde bestemming van de middelen aanwezig zijn.

14. De Nederlandse autoriteiten zijn goed op de hoogte van de contextuele elementen, risico's en kwetsbaarheden die met proliferatiefinanciering samenhangen. Vanwege de Nederlandse positie als handelscentrum en de omvangrijke Nederlandse financiële sector zijn de autoriteiten zich vooral bewust van het mogelijke risico van proliferatiefinanciering, ondanks dat het algehele risico daarop als laag wordt aangemerkt. Er is geen toezicht op de implementatie van de TFS-verplichtingen door DNFBP's anders dan trustkantoren. Nederland past hetzelfde systeem toe met betrekking tot terrorismefinanciering (om onmiddellijk gerichte financiële sancties toe te passen voor proliferatiefinanciering). Ook hiervoor gelden dezelfde kritiekpunten wat betreft de bekendmaking en toezicht. Er is een goed begrip van de TFS-verplichtingen in de financiële sector, waarvoor DNB en de AFM richtlijnen voor de implementatie van sancties hebben gegeven. Bij het ontbreken van toezicht is het onduidelijk of de DNFBP's in Europees Nederlands en op de BES-eilanden de TFS-verplichtingen voldoende implementeren.

Preventive measures (hoofdstuk 5; IO.4; R.9–23)

15. FI's en cryptodienstverleners geven blijk van een goed inzicht in hun witwasrisico's en hun verplichtingen op dat gebied. DNFBP's hebben een redelijk inzicht in de witwasrisico's. Het inzicht in het TF-risico is in alle sectoren lager. FI's en cryptodienstverleners zijn bekend met hun CDD-verplichtingen, maar hun bekendheid met de dossierverplichting varieert. DNFBP's hebben basiskennis van de CDD- en dossierverplichtingen.

16. Sommige meldplichtige instellingen vinden het lastig om de UBO's van complexe constructies vast te stellen, met name als deze constructies internationale componenten hebben. In deze gevallen vallen meldplichtige instellingen terug op de rechtsgeldige mogelijkheid om pseudo-UBO's vast te stellen. Sommige DNFBP's vertrouwen op zelfcertificering om UBO's vast te stellen. Ze beschikken echter over beperkte mogelijkheden om deze informatie te verifiëren en omdat het UBO-register slechts gedeeltelijk gevuld is, kunnen ze dat niet als informatiebron gebruiken. De EDD-maatregelen worden door FI's en cryptodienstverleners over het algemeen uitvoerig geïmplementeerd. DNFBP's hebben in het algemeen kennis van de EDD-verplichtingen, maar het is onduidelijk hoe goed deze maatregelen in de praktijk worden toegepast. Hoewel de meest meldplichtige instellingen in staat waren hun verplichtingen met betrekking tot gerichte financiële sancties uit te leggen, was het niet duidelijk of de nationale lijst stelselmatig door DNFBP's wordt gecontroleerd. De meeste DNFBP-toezichthouders controleren dit ook niet in het kader van hun toezicht (zie ook IO.3).

⁴ NPO's die bewust afzien van fiscale voordelen om transparantie- en verantwoordingseisen die aan de vrijwillige certificeringssystemen zijn gekoppeld, zoals de ANBI-status of CBF-keurmerk, te ontlopen.

17. Hoewel de meldplichtige instellingen die het evaluatieteam heeft bezocht, in het algemeen kennis hebben van en voldoende uitvoering geven aan hun meldplicht, is het niet duidelijk of dit voor alle bedrijven en sectoren geldt. Zo worden vanuit sommige sectoren, zoals de advocatuur en de vastgoedsector, weinig meldingen van ongebruikelijke transacties gedaan. Bovendien is de algehele kwaliteit van de meldingen van ongebruikelijke transacties onduidelijk, omdat FIU-NL, behalve aan grotere kredietinstellingen, weinig terugkoppeling geeft (zie ook IO.6). Notarissen kunnen pas ongebruikelijke transacties melden nadat er een zakelijke relatie tot stand is gekomen, wat niet overeenkomt met andere sectoren en door het evaluatieteam als tekortkoming is aangemerkt.

Supervision (hoofdstuk 6; IO.3; R.14, R.26–28, 34, 35)

18. In de financiële sector zijn er robuuste systemen aanwezig om de geschiktheid en gepastheid te beoordelen van personen die aan regelgeving onderworpen activiteiten verrichten. Veel DNFBP's hebben geen vergunnings- of registratieplicht, en als dat wel zo is, is die vaak beperkt tot registratie bij een beroepsorganisatie (zoals de Orde van Advocaten) en wordt er niet naar geschiktheid en gepastheid gekeken. Het gebrek aan toegang tot UBO-informatie bij de meeste toezichthouders is een zwak punt. DNB en AFM hebben een goed inzicht in de sectorale risico's en hanteren een robuust risico model voor het classificeren van de risico's van afzonderlijke instellingen. De meeste DNFBP-toezichthouders hebben wel inzicht in de sectorale risico's. Ten tijde van het fysieke bezoek waren sommige DNFBP-toezichthouders bezig maatregelen te ontwikkelen om het inzicht in de risico's te verbeteren en een op risico gebaseerde benadering in het toezicht op te nemen.

19. DNB en de AFM maken gebruik van een reeks toezichthoudende instrumenten, waaronder toezicht op locatie en extern toezicht. DNB gebruikt data om het toezicht efficiënter te maken. Mede daardoor kon zij inspelen op de uitdagingen van de wereldwijde coronapandemie. DNFBP-toezichthouders gebruiken tot op zekere hoogte thematische onderzoeken om opkomende problemen aan te pakken. De frequentie, omvang en intensiteit van het AML/CFT-toezicht op en de controle van DNFBP's worden negatief beïnvloed door een gebrek aan middelen.

20. De recente spraakmakende boetes die aan twee van de grootste FI's in Nederland zijn opgelegd, heeft een aanmerkelijke invloed gehad op de prioritering van AML/CFT-naleving binnen de banksector in het bijzonder. Dit heeft ook een positieve kettingreactie in andere sectoren teweeggebracht. Hoewel dit een noemenswaardige ontwikkeling is, impliceert de duur van deze AML/CFT-tekortkomingen dat eerdere acties onvoldoende evenredig of afschrikwekkend waren om voor een cultuuromslag binnen deze grote organisaties te zorgen en de langdurige systemische AML/CFT-tekortkomingen aan te pakken. Sommige toezichthouders leunen zwaar op informele maatregelen, zoals waarschuwingen, en maken niet op een consistente en evenredige manier gebruik van het volledige scala aan sancties dat hun ter beschikking staat. Een sterk punt van het systeem is dat er in de meeste gevallen herstelplannen worden ingevoerd en door de regelgevers worden bewaakt om ervoor te zorgen dat de problemen daadwerkelijk zijn aangepakt. In de NRA worden ondergrondse bankieren, betaaldiensten zonder vergunning en niet-gereguleerde aanbieders van trustdiensten genoemd als een hoog risico voor witwasactiviteiten. De autoriteiten zetten op dit moment echter niet de benodigde middelen in om deze risico's aan te pakken.

Transparency and beneficial ownership (hoofdstuk 7; IO.5; R.24, 25)

21. Nederland heeft verschillende initiatieven gelanceerd die zijn gericht op het vaststellen en beoordelen van de witwas-/TF-risico's van rechtspersonen, maar deze bieden geen duidelijk en coherent overzicht van deze risico's. De meeste trusts kunnen niet in Nederland worden gevestigd (met uitzondering van fondsen voor gemene rekening). Nederland erkent echter buitenlandse trusts en erkent ook dat er een aantal actief is. De Nederlandse autoriteiten houden wel informatie bij over buitenlandse trusts die vastgoed in Nederland hebben. Het toezicht op cryptodienstverleners geeft de autoriteiten ook enig inzicht in de typen investeringen waarmee de buitenlandse rechtsgeldige trusts zich inlaten.

22. Alle rechtspersonen en andere vergelijkbare entiteiten moeten algemene informatie registreren bij de Kamer van Koophandel en de meeste daarvan moeten ook UBO-gegevens in het UBO-register registreren. Deze informatie is publiek toegankelijk, maar op dit moment is het UBO-register slechts voor ongeveer 27% gevuld. Nederland vertrouwt voornamelijk op

FI's en DNFBP's om als poortwachters op te treden om misbruik van rechtspersonen en constructies voor witwassen en terrorismefinanciering te beperken. Dit is met name belangrijk voor notarissen die een belangrijke rol spelen bij vastgoedtransacties en de oprichting van bedrijven, alsook voor de trustsector, die een hoog percentage doorstroomvennootschappen bedient voor klanten die in verschillende rechtsgebieden zijn gevestigd en manieren zoeken om financiële, fiscale, juridische of andere voordelen te verkrijgen.⁵ Hoewel doorstroomvennootschappen in het algemeen met het oog op legitieme financiële, fiscale of juridische voordelen worden opgericht, maakt hun internationale aard en vaak complexe eigendomsstructuur het lastig om hun daadwerkelijke UBO vast te stellen, wat ertoe leidt dat veel meldplichtige instellingen genoeg nemen met de registratie van pseudo-UBO's (dat wil zeggen, hoger leidinggevend personeel). Het risico wordt versterkt door het feit dat 15% van de trustdiensten die aan doorstroomvennootschappen worden verleend, wordt aangeboden door entiteiten die hun bedrijfsmodel hebben geherstructureerd om de strengere regelgeving te omzeilen (zogenoeten "illegale trustkantoren"). De Nederlandse autoriteiten erkennen dit probleem, maar hebben nog steeds moeite om oplossingen daarvoor vast te stellen, ondanks dat de regelgeving op dit gebied in 2018 is aangescherpt.

International co-operation (hoofdstuk 8; IO.2; R.36–40)

23. In het algemeen verzoekt Nederland om internationale samenwerking en reageert het op verzoeken om internationale samenwerking, daarbij gesteund door een breed scala van internationale instrumenten, verdragen en het gebruik van memoranda van overeenstemming die waarborgen dat er zo veel mogelijk, en in lijn met de risico's, juridische en niet-juridische hulp wordt gevraagd en verleend. De centralisatie van ingaande en uitgaande rechtshulpverzoeken zorgt ervoor dat verzoeken tijdig en op gecoördineerde wijze worden gevolgd, geprioriteerd en uitgevoerd. Deze rechtshulpverzoeken leveren resultaten op, zoals blijkt uit de talrijke ML/TF-case study's die zijn overgelegd. Voorts was de terugkoppeling van het wereldwijde netwerk van de FATF over de Nederlandse verlening van rechtshulp over het algemeen positief.

24. Informele samenwerking wordt gefaciliteerd via uitgebreide netwerken van internationale verbindingsfunctionarissen die op basis van het risico naar rechtsgebieden worden gedetacheerd. Met name proactieve assistentie tussen EU-lidstaten wordt gefaciliteerd door een breed scala aan regionale samenwerkingsinstrumenten en informatie-uitwisselingsportalen, die het proces stroomlijnen en bespoedigen. Dit is een belangrijk aspect, aangezien het overgrote deel van de Nederlandse internationale samenwerking met andere EU-lidstaten is. Via de Egmontgroep werkt FIU-NL op operationeel en strategisch niveau actief samen met diverse FIU's. De samenwerking met Europese FIU's is goed, terwijl er ook uitwisseling van informatie plaatsvindt via het FIU.net.

25. Met betrekking tot grensoverschrijdende meldingen van de FIU geeft de terugkoppeling van EU-lidstaten aan dat FIU-NL veel meldingen doet uitgaan en dat deze gebaat zouden zijn bij meer contextuele informatie.

Met voorrang te treffen maatregelen

1. Het is belangrijk dat Nederland voor alle categorieën DNFBP's en FI's een expliciete verplichting invoert om hun cliënten en transacties te controleren op sancties wegens terrorisme- en proliferatiefinanciering, sancties direct te implementeren en melding te doen van bevriezingen, en er voorts voor zorgt dat er toezicht wordt gehouden op de implementatie van gerichte financiële sancties.

⁵ Onder "doorstroomvennootschap" wordt geen "doorstroomvennootschap" in de zin van de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) 2018 verstaan, maar een onderneming die voor een doorstroomvennootschap gangbare kenmerken vertoont. De relevante factoren zijn of een bedrijf internationale structuren heeft, transacties met verbonden partijen verricht, weinig of geen daadwerkelijke aanwezigheid in Nederland heeft, en fiscale, financiële of juridische beweegredenen en/of aanmerkelijke internationale geldstromen of balansposities heeft.

2. Nederland dient passende actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat meldplichtige instellingen, met name notarissen, alle redelijke maatregelen treffen om UBO-gegevens te verkrijgen en te bewaren en hun diensten te weigeren als de eigendomsstructuur van hun cliënten zo complex of onduidelijk is dat ze een daadwerkelijk witwas- of terrorismefinancieringsrisico opleveren.
3. Het is belangrijk dat toezichthoudende autoriteiten volledig gebruik van de beschikbare bevoegdheden blijven maken en zich minder verlaten op informele maatregelen wanneer er aanmerkelijke AML/CFT-overtredingen worden vastgesteld. Alle DNFBP-toezichthouders moeten ervoor zorgen dat ze een passend handhavingsbeleid hebben, zodat het duidelijk is wanneer specifieke interventies moeten worden toegepast.
4. Nederland zou de voor toezicht benodigde middelen moeten opschalen om risico-gebaseerd toezicht te verbeteren, variërend in intensiteit. Tevens zouden er meer middelen moeten worden ingezet om activiteiten zonder vergunning aan te pakken, waaronder ondergronds bankieren en illegale trustdienstverlening.
5. Nederland zou zich meer moeten inspannen om ervoor te zorgen dat het UBO-register wordt gevuld met nauwkeurige informatie over de UBO's van rechtspersonen die in Nederland actief zijn, om ervoor zorgen dat pseudo-UBO's alleen in beperkte omstandigheden worden gebruikt en niet als alternatief voor het uitvoeren van onderzoek om de daadwerkelijke UBO's vast te stellen.
6. Nederland zou het inzicht verder moeten ontwikkelen in de risico's van doorstroomvennootschappen en maatregelen moeten treffen om deze risico's te beperken. Verder is het belangrijk dat Nederland meer inzicht krijgt in de activiteiten van buitenlandse trusts die binnen het Nederlandse rechtsgebied actief zijn en maatregelen overweegt om de risico's rond hoogrisicoactiviteiten, zoals vastgoedtransacties, te beperken.
7. Nederland wordt aangeraden het straftoemingsregime voor witwasdelicten voor natuurlijke en rechtspersonen te herzien om ervoor te zorgen dat de opgelegde straffen een voldoende afschrikkende werking hebben, en daarnaast specifieke oriëntatiepunten voor witwasdelicten te ontwikkelen, zoals factoren die, uitgaande van de ernst van het feit, bij de vaststelling van de straf in overweging moeten worden genomen. Het OM dient ervoor te zorgen dat er in de praktijk een grotere en bredere reeks straffen wordt gevorderd.
8. De Nederlandse autoriteiten wordt aangeraden de BES-wetgeving aan te passen om enkele technische tekortkomingen aan te pakken die in de TC-bijlage worden vermeld. Bovendien is het belangrijk dat de opsporingsinstanties van de BES-eilanden, in aansluiting op de risico's, voorrang geven aan het onderzoek naar en de vervolging van witwaszaken en op zichzelf staande witwasonderzoeken instellen.

Beoordeling van doeltreffendheid en technische naleving

Tabel 1. Beoordeling doeltreffendheid

| Thema (<i>Immediate Outcome</i>) | | Score effectiviteit |
|------------------------------------|--|---------------------|
| 1 | Nationale coördinatie, risico-inventarisatie en beleid | Substantial |
| 2 | Internationale samenwerking | High |
| 3 | Toezicht op de naleving door poortwachters | Moderate |
| 4 | Naleving door poortwachters | Moderate |
| 5 | Transparantie van uiteindelijk belanghebbenden | Moderate |
| 6 | Beschikbaarheid en gebruik van financiële informatie voor opsporing en werk FIU-NL | High |
| 7 | Strafrechtelijke aanpak witwassen | Substantial |
| 8 | Afpakken crimineel geld | Substantial |
| 9 | Strafrechtelijke aanpak terrorismefinanciering | Substantial |
| 10 | Implementatie financiële sancties terrorismefinanciering, risico's charitatieve instellingen | Substantial |
| 11 | Implementatie financiële sancties proliferatiefinanciering | Moderate |

NB: De mogelijke beoordelingen voor de doeltreffendheid zijn: Hoog (*High Effectiveness*, "HE"), Aanzienlijk (*Substantial Effectiveness*, "SE"), Middelmatig (*Moderate Effectiveness*, "ME") en Laag (*Low Effectiveness*, "LE").

Tabel 2. Beoordeling technische naleving

| | | | | | |
|---|--|---|---|--|---|
| R.1 - assessing risk & applying risk-based approach | R.2 - national co-operation and co-ordination | R.3 - money laundering offence | R.4 - confiscation & provisional measures | R.5 - terrorist financing offence | R.6 - targeted financial sanctions – terrorism & TF |
| LC | C | LC | C | LC | LC |
| R.7 - targeted financial sanctions - proliferation | R.8 -non-profit organisations | R.9 – financial institution secrecy laws | R.10 – Customer due diligence | R.11 – Record keeping | R.12 – Politically exposed persons |
| LC | LC | C | LC | C | LC |
| R.13 – Correspondent banking | R.14 – Money or value transfer services | R.15 –New technologies | R.16 –Wire transfers | R.17 – Reliance on third parties | R.18 – Internal controls & foreign branches and subsidiaries |
| PC | C | PC | LC | LC | LC |
| R.19 – Higher-risk countries | R.20 – Reporting of suspicious transactions | R.21 – Tipping-off and confidentiality | R.22 – DNFBPs: Customer due diligence | R.23 – DNFBPs: Other measures | R.24 – Transparency & BO of legal persons |
| LC | C | LC | LC | LC | LC |
| R.25 - Transparency & BO of legal arrangements | R.26 – Regulation and supervision of financial institutions | R.27 – Powers of supervision | R.28 – Regulation and supervision of DNFBPs | R.29 – Financial intelligence units | R.30 – Responsibilities of law enforcement & investigative authorities |
| LC | LC | C | LC | C | C |
| R.31 – Powers of law enforcement & investigative authorities | R.32 – Cash couriers | R.33 – Statistics | R.34 – Guidance and feedback | R.35 – Sanctions | R.36 – International instruments |
| LC | LC | LC | LC | LC | LC |
| R.37 – Mutual legal assistance | R.38 – Mutual legal assistance: freezing and confiscation | R.39 – Extradition | R.40 – Other forms of international co-operation | | |
| C | LC | LC | LC | | |

NB: De mogelijke beoordelingen voor de technische naleving zijn: Naleving (*Compliant*, "C"), Merendeels naleving (*Largely Compliant*, "LC"), Gedeeltelijke naleving (*Partially Compliant*, "PC") en Geen naleving (*Non Compliant*, "NC")