

Vergaderjaar 2023–2024

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 440

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit heeft een grote ontwrichtende impact op onze samenleving. Financieel gewin is daarbij hét onderliggende motief voor criminelen. Wat criminelen aantrekt, is op illegale wijze snel veel geld verdienen. Daarom zetten we in op het doorbreken van het criminele verdienmodel en het terugdringen van criminele geldstromen, wat een fundamenteel onderdeel is van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Geld vormt namelijk, naast de aantrekkingskracht, ook een machtsmiddel voor criminelen. Met geld worden nieuwe drugs, wapens en handlangers gekocht en de winsten worden ingezet voor consumptie of criminele investeringen in onze samenleving. Er moet worden voorkomen dat illegaal verdiend geld in de onderwereld wordt gebruikt voor investeringen in legale objecten, ondernemingen en consumptiegoederen in de bovenwereld. De financiële link tussen de illegale onderwereld en de legale bovenwereld moet worden verbroken zodat we het Nederlandse financiële stelsel integer houden. Middels het terugdringen en verstoren van criminele geldstromen, zoals onze gezamenlijke aanpak van witwassen en het financieren van terrorisme, kunnen we de macht en invloed van criminelen terugdringen. Zo pakken we samen de ondermijnende effecten van crimineel financieel gewin op onze samenleving aan.

De Financial Intelligence Unit-Nederland (hierna: FIU-Nederland) vervult een belangrijke rol in deze aanpak. De FIU-Nederland is in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) namelijk aangewezen als de autoriteit waar ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld door meldingsplichtige instellingen. De FIU-Nederland analyseert de meldingen en brengt transacties en geldstromen in kaart die in verband kunnen worden gebracht met witwassen en onderliggende basisdelicten en het financieren van terrorisme. Ongebruikelijke transacties die door het hoofd van de FIU-Nederland verdacht zijn verklaard, worden ter beschikking gesteld aan de diverse (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De FIU-Nederland vervult

daarmee een belangrijke rol in het voorkomen en opsporen van misdrijven.

Vanwege het belangrijke werk dat de FIU-Nederland verricht, bied ik uw Kamer graag, conform de memorie van toelichting bij artikel 13, aanhef en onder i van de Wwft, het jaaroverzicht 2023 van FIU-Nederland aan. Hieronder ga ik in op de meest belangwekkende onderwerpen in dit jaaroverzicht.

Ongebruikelijke en verdacht verklaarde transacties

Uit het jaaroverzicht van 2023 blijkt dat het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties is gestegen en dat het aantal verdacht verklaarde transacties bijna is verdubbeld ten opzichte van het voorgaande jaar. In totaal zijn er meer dan 2 miljoen ongebruikelijke transacties gemeld, en er zijn 180.578 transacties verdacht verklaard. In 2022 was het aantal ongebruikelijke transacties bijna 2 miljoen, en waren er 91.893 transacties verdacht verklaard.

De totale waarde van de verdacht verklaarde transacties bedroeg in 2023 ruim 25 miljard euro. Dit is een daling ten opzichte van 2022, toen deze ruim 30 miljard euro bedroeg. De FIU-Nederland verklaart dit door de impact van ongebruikelijke transacties met een uitzonderlijk hoge waarde. In 2022 waren er 37 transacties boven de honderd miljoen euro en met een totale waarde van meer dan twintig miljard euro. In 2023 zijn er 34 van dit soort transacties met een totale waarde van 14 miljard euro. Het zijn met name dit soort uitzonderlijke transacties die grote schommelingen veroorzaken.

De stijging van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties verklaart de FIU-Nederland, onder andere, door de toegenomen aandacht voor de Wwft vanuit de meldingsplichtige instellingen en toezichthouders en de toegenomen reikwijdte van deze wet, evenals macro-economische ontwikkelingen. Zo melden relatief nieuwe meldersgroepen, zoals de kanspelaanbieders op afstand (meldplichtig sinds 2021) en de dienstverleners op het gebied van virtuele assets (meldplichtig sinds 2020) samen al ruim 275.000 ongebruikelijke transacties.

Daarnaast is er sprake van een sterke clustering binnen de ongebruikelijke transacties waardoor individuele melders grote invloed hebben op schommelingen. Zo was in 2022 één bank verantwoordelijk voor het melden van bijna 80% van alle ongebruikelijke transacties vanuit die meldersgroep. In 2023 was diezelfde bank verantwoordelijk voor 75% van alle gemelde ongebruikelijke transacties vanuit de bankensector. Hiermee is deze bank verantwoordelijk voor bijna een kwart van alle gemelde ongebruikelijke transacties in Nederland.

Bij de Payment Service Providers (PSP's) is wederom een soortgelijke clustering te zien. Daar is één PSP verantwoordelijk voor het melden van 65% van de meldingen van ongebruikelijke transacties vanuit deze meldersgroep. Dit betekent dat deze PSP en deze bank samen ruim 55% van alle ongebruikelijke transacties in Nederland hebben gemeld. Deze grote individuele verschillen tussen de meldingsplichtige instellingen kennen meerdere oorzaken. Ten eerste hangt dit samen met het al dan niet doen van samengestelde meldingen bij de FIU-Nederland. Veel banken melden samengesteld, waardoor de verschillende transacties van en naar dezelfde rekening als één samengestelde transactie wordt gemeld. Bijvoorbeeld, indien een oplichter een persoon oplicht voor honderd transacties van 1.000 euro, zou een samengestelde melding dit als één samengestelde transactie van 100.000 euro zien, steeds van en naar dezelfde rekening. Indien transacties separaat worden gemeld, zoals bij de genoemde bank en PSP, dan loopt het aantal al snel op en geeft het

een enigszins vertekend beeld. Dat komt omdat, zoals in het voorbeeld, iedere van de honderd transacties separaat worden gemeld. Zowel samengesteld als niet-samengesteld melden is toegestaan¹. Naast de manier van melden heeft ook de aard en de omvang van de instelling grote impact op de hoeveelheid meldingen, maar ook het productaanbod, de manier van dienstverlening en hoe internationaal het bedrijf is.

De verklaring voor de (bijna) verdubbeling van het aantal verdacht verklaarde transacties ten opzichte van 2022 is tweeledig. Ten eerste zijn er in 2023 enkele dossiers verdacht verklaard met daarin uitzonderlijk veel transacties, net als in voorgaande jaren. Er is echter één dossier dat er uitspringt. Dit dossier bevat namelijk meer dan een kwart van alle verdacht verklaarde transacties. In dit dossier zijn door de FIU-Nederland indicaties gesignaleerd van een grootschalige vorm van Trade Based Money Laundering (TBML). TBML is een vorm van witwassen via bestaande of speciaal opgezette handelsstromen/structuren, bijvoorbeeld via over- en onderfacturering. Ook bij de verdachte transacties hebben individuele gevallen dus grote invloed op het totaal. Een tweede oorzaak voor de toename van het aantal verdacht verklaarde transacties zijn de extra investeringen in capaciteit en technologie.

Investerings in de FIU-Nederland

De FIU-Nederland heeft in 2022 structurele middelen toegekend gekregen vanuit de gelden die beschikbaar zijn gesteld voor de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Deze middelen zijn ingezet ten behoeve van de uitbreiding van de personele capaciteit en investeringen in technologie. Operationeel heeft de FIU-Nederland in 2023 haar analyse capaciteit versterkt en is er een nieuwe functiegroep opgezet, de zogenaamde digitaal analisten. Zij richten zich op het inbedden van technologische mogelijkheden in het analyzewerk van de FIU-Nederland. Hiermee wordt een brug geslagen tussen techniek, strategische analisten en tactische analisten. Dit gaat de FIU-Nederland in staat stellen om nog sneller en nog beter inzichten uit de database te destilleren en om zo verder invulling te geven aan de ontwikkeling naar een data-gedreven organisatie. Het budget groeit tot 14,9 miljoen euro in 2025, waarmee zowel de versterking in capaciteit, kennis en expertise als verbeteringen in technologie wordt doorgezet. De formatie wordt in 2024 en 2025 verder uitgebreid.

Tot slot kan met de investeringen in technologie de operationele capaciteit optimaal worden ingezet, waardoor de FIU-Nederland blijvend in staat is het toenemende aantal ongebruikelijke transacties te analyseren en te werken aan het opstellen en efficiënt overdragen van complexere dossiers, waarmee ook de meer omvangrijke criminele samenwerkingsverbanden en/of structuren kunnen worden blootgelegd.

Ketenversterking verdachte transacties

Door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties kunnen verschillende doelen dienen, bijvoorbeeld als aanleiding voor het starten van een opsporingsonderzoek, als ondersteunende informatie in een lopend strafrechtelijk onderzoek en als bijdrage aan regionale en nationale criminaliteitsbeelden. Uit onderzoeken blijkt dat financiële informatie,

¹ Zie Jaaroverzicht 2022 FIU-Nederland, p. 7. (Kamerstuk 29 911, nr. 421)

waaronder verdachte transacties, goed wordt gebruikt door opsporingsdiensten en het OM voor de aanpak van witwassen.²

Samen met de politie, het Openbaar Ministerie en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) werkt de FIU-Nederland in projectvorm aan het verbeteren en optimaliseren van het gebruik, de kwaliteit van, het inzicht in en de kennis over de verdachte transacties. Ook is er aandacht voor de feedbackloop, waarin wordt bekeken hoe de feedback van de publieke partners onderling en aan de meldingsplichtige instellingen over het gebruik van de verdachte transacties verder kan worden versterkt om zo de meldingsplichtige instellingen nog meer te ondersteunen en de effectiviteit van de keten verder te versterken. In 2023 zijn verschillende stappen gezet binnen dit project. Zo zijn er werk- en procesafspraken gemaakt die moeten leiden tot meer inzage in het gebruik en de toepassing van verdachte transacties binnen de opsporing en vervolging. Ook is de effectiviteit van de Match Opsporing, Vervolging en Executie en de hieruit voortvloeiende verdachte transacties geanalyseerd. Daaruit is naar voren gekomen dat dergelijke verdachte transacties relevant zijn voor de opsporing, maar dat er ruimte is om dit nog beter op elkaar aan te laten sluiten om zo de effectiviteit te verbeteren. In 2024 zullen hierin verdere stappen worden gezet. Daarnaast heeft de FIU-Nederland verschillende rondetafelgesprekken gevoerd met meerdere meldersgroepen over het versterken van de feedbackloop tussen de publieke partners en de meldingsplichtige instellingen binnen het Wwft-domein. FIU-Nederland heeft op basis van deze gesprekken al een aantal verbeteringen in de feedback kunnen realiseren. De output van deze bijeenkomsten wordt door de publieke partners meegenomen om de voorlichting verder te versterken.

Internationale samenwerking

Georganiseerde criminaliteit is bij uitstek een internationaal probleem. Internationale criminele netwerken produceren en verhandelen drugs wereldwijd en ook het geld dat met deze handel gemoeid is, gaat razendsnel de hele wereld over. Het verstoren van deze internationale criminele geldstromen vergt dan ook veel op het gebied van internationale samenwerking. De FIU-Nederland werkt internationaal samen met 174 FIU's binnen de Egmont Group.³ Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Egmont Group is ingezet op de vernieuwing van het Egmont Secure Web (ESW), het systeem waarmee FIU's wereldwijd onderling informatie uitwisselen. Een vernieuwde versie van dit systeem is in 2023 door alle leden van de Egmont Group in gebruik genomen. In het internationale belang van IT-ontwikkeling om financieel-economische criminaliteit nog sterker te bestrijden, heeft de FIU-Nederland ook bijgedragen aan de ontwikkeling van een nieuw analysesysteem: GoFintel. De pilot voor dit systeem, in ontwikkeling bij de Verenigde Naties, is in 2023 succesvol afgerond en zal in 2024 leiden tot verdere ontwikkeling en implementatie.

Tot slot wil ik graag benadrukken dat door de belangrijke ontwikkelingen op het gebied van uitbreiding van capaciteit en investeringen in technologie, ketenversterking en internationale samenwerking de FIU-Nederland

² Op basis van een analyse uit 2021 van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) is gebleken dat in de daaraan voorafgaande vijf jaren in gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken een verband is met door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties.

³ Egmont Group, mei 2024.

ook in 2023 weer een continue en wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan onze gezamenlijke aanpak in het verstoren van (internationale) criminele geldstromen.

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