

Het verhaal achter het Nederlandse meldsysteem

Witwassen en terrorismefinanciering voorkomen en daarmee het financiële stelsel integer houden, is een internationale ambitie en verplichting, waaraan elk (EU-)land op zijn eigen manier invulling geeft binnen de kaders van de Financial Action Task Force (FATF)-standaarden en de Europese anti-witwasrichtlijnen. In dit narratief – opgesteld in opdracht van de FEC-raad van 16 maart 2023 – wordt u meegenomen in de Nederlandse Wwft-meldketen en systematiek, de keuze voor de termen ongebruikelijke transacties en verdachte transacties, en de rol die financiële inlichtingen in de meldketen spelen.

Op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn verschillende instellingen variërend van banken, notarissen en makelaars tot autohandelaren verplicht zich te houden aan twee hoofdverplichtingen: 1) het doen van cliëntenonderzoek en 2) het melden van (voorgenomen) ongebruikelijke transacties (OT's). Het doen van cliëntenonderzoek en het melden van OT's is echter een onderdeel van het hele AML/CFT systeem waarin private partijen, toezichthouders, de FIU-Nederland, en opsporings- en vervolgingsautoriteiten, ieder vanuit hun eigen taak en verantwoordelijkheid gezamenlijk bijdragen aan het integer houden van het financieel stelsel.

De oorsprong van het Nederlandse meldsysteem

In 1989 stelde de FATF 40 standaarden op, de zogenoemde aanbevelingen (ook wel Recommendations genoemd). Aanbeveling 20 richt zich op de meldingsplicht en bepaalt dat elke meldingsplichtige instelling *Suspicious Transaction Report* (STR) moet melden bij de FIU van het betreffende land. Wat een STR precies is heeft de FATF als volgt omschreven:

'If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly to the financial intelligence unit (FIU).'

De Nederlandse invulling

De Europese anti-witwasrichtlijnen bieden EU-lidstaten enige ruimte bij de implementatie in nationale wetgeving. Wel verplichten de richtlijnen lidstaten toe te zien dat meldingsplichtige instellingen samenwerken met de voor de bestrijding van witwassen verantwoordelijke autoriteiten, onder meer door instellingen uit eigen beweging te laten melden over witwassen. Hoewel in de FATF-beschrijving van een STR de nadruk ligt op de verdenking of redelijke gronden tot verdenking, schrijft de FATF en/of Europese anti-witwasrichtlijnen niet voor welke terminologie moet worden gehanteerd.

De Nederlandse wetgever vond het belangrijk om de meldingsplicht zo veel mogelijk te objectiveren en heeft er daarom voor gekozen de term OT's te hanteren. Voor het bepalen van een OT, wordt een indicatorensysteem gehanteerd. Twee categorieën OT's worden onderscheiden: de OT's die worden gemeld op basis van de objectieve indicator, en de overige OT's die worden gemeld op basis van de subjectieve indicator. Voor wat betreft de laatste indicator is de insteek dat de aanwijzingen voor ongebruikelijkheid kwalitatiever van aard zijn en meer aansluiten bij het cliëntenonderzoek van de financiële instelling («ken uw cliënt»).

¹

Ongebruikelijk versus verdacht

De keuze voor de term ongebruikelijke transactie legde de wetgever als volgt uit.

Er is gekozen de term «ongebruikelijke transacties» te gebruiken, mede omdat deze term goed aansluit bij het streven naar objectivering van de meldingsplicht. De term «verdachte transacties» is meer beladen. Het zou betekenen dat de meldende financiële instelling de client die de transactie wil verrichten bij voorbaat bestempelt als crimineel. Het oordeel «verdacht» is een politieel oordeel. In de opzet van het meldingssysteem is er daarbij nu juist bewust in voorzien de financiële instelling niet het oordeel «verdacht» te laten uitspreken, doch dit te laten doen door het meldpunt, dat dan ook als een buffer tussen de financiële instelling en de opsporingsautoriteiten optreedt. Financiële instellingen zijn vanuit hun eigen specifieke positie bij uitstek in staat om - mede gezien de relatie met een bepaalde cliënt - te beoordelen of een transactie ongebruikelijk is. Overigens wordt opgemerkt dat de keus voor de term «ongebruikelijke transacties», in plaats van «verdachte transacties», «dubieuze transacties», of welk ander etiket dan ook, vooral een kwestie van semantiek is, en derhalve van veel minder belang dan de vraag wat met deze term wordt bedoeld. Het is immers wel van eminent belang dat over de inhoud van de term zo

¹ Memorie van Toelichting, Melding ongebruikelijke transacties bij financiële dienstverlening (Wet melding ongebruikelijke transacties), Kamerstuk 23009, Nr3, Vergaderjaar 1992-1993

veel mogelijk duidelijkheid bestaat. De overheid kan niet aan financiële instellingen de plicht opleggen «ongebruikelijke transacties» te melden, zonder zo veel mogelijk helderheid te verschaffen over de vraag wat met deze term wordt bedoeld. Derhalve hebben ondergetekenden ervoor gekozen aan de term «ongebruikelijke transacties» inhoud te geven door middel van de zogenoemde indicatoren'.²

Dit standpunt van de wetgever had als gevolg dat in het Nederlandse meldsysteem OT's worden gemeld. Daarmee is de drempel om te melden voor de meldingsplichtige instellingen conform de FATF-standaard laagdrempelig gehouden.

Bevoegdheden FIU-Nederland

De beoordeling of er sprake is een verdachte transactie (VT) is voorbehouden aan de FIU-Nederland. OT's zijn aangemerkt als staatsgeheim-geheime informatie en daarmee alleen inzichtelijk voor de FIU-Nederland. Voor het uitvoeren van deze taak heeft de FIU-Nederland concrete bevoegdheden om bij onderzoek naar OT's (nadere) vragen te stellen aan meldingsplichtige instellingen, fiscale gegevens op te vragen en relevante opsporingsgegevens te betrekken. Ook heeft de FIU-Nederland de mogelijkheid om elke melding te analyseren in combinatie met alle andere meldingen, kan zij informatie uitwisselen met buitenlandse FIU's en heeft zij veelvuldig contact en afstemming met opsporings- en inlichtingendiensten. De door de FIU-Nederland gebruikte bronnen en bevoegdheden vormen een belangrijke meerwaarde voor het onderzoek en voor trend- en fenomeenanalyses die de FIU-Nederland maakt. De FIU-Nederland kan hiermee bredere verbanden over een langer tijdsbestek zien, anders dan de meldingsplichtige instellingen individueel of samen kunnen zien.

De cijfers

In het FIU-jaarverslag 2022 is te lezen dat er in dat jaar circa 1.9 miljoen OT's werden gemeld, en circa 92.000 verdacht zijn verklaard. 50 procent van de OT's is gemeld op basis van de *subjectieve* indicator en de andere 50 procent is gemeld op basis van de *objectieve* indicator. Met name die eerste categorie geeft waardevolle aanknopingspunten om transacties na analyse verdacht te verklaren. Van de OT's die verdacht zijn verklaard is 87 procent gemeld op basis van de subjectieve indicator. Dat laat zien dat risico gebaseerd naleven van de Wwft door meldingsplichtige instellingen de meest waardevolle VT's opleveren voor opsporing en vervolging.

De landen om ons heen

Doordat de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijnen enige ruimte geven de 40 standaarden op eigen wijze in te vullen, is er tussen verschillende landen diversiteit aan meldsystemen en juridische kaders ontstaan. Het verklaart ook waarom FIU's verschillend van elkaar zijn ingericht en ingebed in de wetgeving. Het cijfermatig vergelijken van de verschillende meldsystemen is dan ook ingewikkeld, maar om enig inzicht in de verscheidenheid aan meldsystemen te bieden, is het Nederlandse meldsysteem vergeleken met een aantal landen om ons heen.³ Dit vergelijk treft u in **bijlage 1** bij dit narratief. Er is informatie opgehaald in verschillende landen in de nabijheid van Nederland om te bekijken wat de meest in het oog springende verschillen en overeenkomsten zijn.⁴ Opvallend is dat er in de landen om ons heen sprake is van verschillend gebruik van terminologie. In de vergeleken landen worden *suspicious transactions* gemeld in plaats van ongebruikelijke transacties. De juridische basis voor wat er gemeld moet worden door poortwachters is echter veelal dezelfde, namelijk: poortwachters moeten op grond van witwaswetgeving alert zijn in geval van *transacties* of handelingen die te relateren zijn aan witwassen of financiering van terrorisme. In een van de vergeleken landen worden daadwerkelijk *suspicious transactions* gemeld, namelijk strafbare feiten, omdat de poortwachters aldaar de verplichting hebben om deze te melden bij de FIU.

Daarnaast laat het vergelijk zien dat er verscheidenheid bestaat in hoe er wordt omgegaan met *threshold reports* oftewel, wat we in Nederland kennen als meldingen op basis van de objectieve indicatoren. Er zijn verschillen tussen landen zichtbaar in het aantal objectieve indicatoren dat gehanteerd wordt, de status van de *threshold reports* en of deze meldingen direct beschikbaar zijn voor de opsporing of eerst door de FIU worden onderzocht, zoals in Nederland het geval is.

² Melding ongebruikelijke transacties bij financiële dienstverlening (Wet melding ongebruikelijke transacties), Nader Rapport, Kamerstuk 23009, A. Vergaderjaar 1992-1993, punt 2.

³ Er is gekozen voor de landen in de tabel, omdat deze op een vergelijkbaar niveau presteren als in Nederland op IO6, het gebruiken van financiële intelligence.

5.1.2i

5.1.2i

⁴ Graag was Israël – vanwege overeenkomsten met het Nederlandse meldsysteem - ook opgenomen in tabel 1 ter vergelijking, maar van dit land zijn geen cijfers beschikbaar.

Gebruik van VT's

De afweging welke meldingen de FIU-Nederland prioriteert voor onderzoek, wordt mede gemaakt op basis van de prioriteiten van de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie. Als transacties door de FIU-Nederland verdacht worden verklaard, worden deze ter beschikking gesteld aan de opsporings- en veiligheidsdiensten en kunnen deze worden gebruikt voor analyse doeleinden en als start-, stuur- en procesinformatie, zoals voor de opbouw van een verdenking en het bewijzen van strafbare feiten. Belangrijk om te vermelden is dat een VT niet gelijk staat aan een verdenking zoals opgenomen in artikel 27 van het wetboek van Strafvordering. Dat betekent dat een VT in de praktijk doorgaans wordt opgewerkt met andere informatiebronnen, voordat deze in opsporing kan worden gebracht.

Op basis van een AMLC-FIOD analyse in 2021 volgt dat in de vijf jaar daarvoor in gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken verdachte transacties zijn opgenomen. Daarnaast volgt uit een analyse van het OM uit 2022 dat 69% van de signalen besproken in het FP-FIOD signalenoverleg witwassen mede naar voren zijn gekomen door VT's. Hieruit volgt dat VT's een bijdrage leveren aan de opsporing en vervolging van verdachten van misdrijven. Ook door andere opsporingsdiensten worden VT's veelvuldig gebruikt, maar momenteel is er nog geen cijfermatig inzicht in de effectiviteit van dit gebruik. Binnen de VT-ketenversterking wordt daar momenteel wel hard aan gewerkt.

Als een VT niet bruikbaar is voor strafrechtelijke doeleinden kan een VT worden verstrekt aan een toezichthouder voor het uitoefenen van een toezichtstaak en voor bestuursrechtelijke handhaving. Op die manier worden VT's breder benut door overheidsdiensten.

Waar staan we nu?

Het in werking treden van de Wet MOT is inmiddels dertig jaar geleden. Het huidige juridische kader van het meldsysteem (aanbeveling 20) is door de FATF in 2022 als "compliant" met de FATF-aanbevelingen beoordeeld. Naast het juridische kader van het meldsysteem is in 2022 ook de effectiviteit van het systeem beoordeeld door de FATF en de Algemene Rekenkamer (AR). De FATF oordeelde dat de effectiviteit van IO6 (gebruik van financiële intelligence) zeer goed is en gaf hierbij aan dat: *'De meldketen in Nederland een robuuste binnenlandse coördinatie en samenwerking kent op het gebied van AML/CFT-kwesties. Daarnaast is ze toonaangevend op het gebied van publiek-private samenwerking en informatie-uitwisseling ter bestrijding van witwassen en terrorisme financiering'*. Deze samenwerkingen dragen ook bij aan de kwaliteitsverbetering van meldingen, red flags en het ontwikkelen van typologieën voor melders. De AR constateerde in 2022 dat de aanpak de afgelopen jaren betekenisvol is verbeterd. Tegelijkertijd ziet de AR ook kansen om witwassen effectiever te bestrijden en de effectiviteit van het systeem te vergroten.

Eén van de AR-aanbevelingen in het rapport van 2022 is het beter inzichtelijk maken van het gebruik van VT's door opsporing en vervolging en hierover terugkoppelen richting de FIU-Nederland en meldingsplichtige instellingen. Ook de FATF ziet hier in zijn evaluatie een verbeterpunt. Vanuit het landelijke project VT-Ketenversterking werken de FIOD, FIU-Nederland, Politie en het OM samen aan het verbeteren en optimaliseren van het gebruik, de kwaliteit van, het inzicht in en kennis over verdacht verklaarde transacties, zodat beter inzichtelijk wordt hoeveel VT's er worden gebruikt door opsporing en OM, en de feedbackloop aan FIU-Nederland en private partijen beter kan worden vormgegeven.

Bijlage 1. Internationaal vergelijk Meldsystemen (cijfers over 2022)

	Nederland	Frankrijk	Italië	Spanje	België
Wat moet er gemeld worden?	• Een ongebruikelijke transactie • “reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity” • Melders moeten op grond van witwaswetgeving alert zijn in geval van ongebruikelijke transacties, of handelingen die te relateren zijn aan witwassen of TF. • Melden strafbaar feit is geen verplichting maar een vermoeden mag wel worden gedeeld met de FIU	• Een Suspicious transaction • “reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity” • Melders moeten op grond van witwaswetgeving alert zijn in geval van ongebruikelijke transacties, of handelingen die te relateren zijn aan witwassen of TF. • Melden strafbaar feit is geen verplichting maar een vermoeden mag wel worden gedeeld met de FIU	• Een Suspicious transaction • De meldende instellingen moet een strafbaar feit melden. • Dit gebeurt op basis van instructies van de FIU-Italië. • De informatie is direct beschikbaar voor de Guardia di Finanza.	• Een suspicious transaction • “reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity” • Melders moeten op grond van witwaswetgeving alert zijn in geval van ongebruikelijke transacties, of handelingen die te relateren zijn aan witwassen of TF. • Melden strafbaar feit is geen verplichting maar een vermoeden mag wel worden gedeeld met de FIU	• Een suspicious transaction • “reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of a criminal activity” • Melders moeten op grond van witwaswetgeving alert zijn in geval van ongebruikelijke transacties, of handelingen die te relateren zijn aan witwassen of TF. • Melden strafbaar feit is geen verplichting maar een vermoeden mag wel worden gedeeld met de FIU.
Aantal meldergruppen	29	48	21	26	58
Totaal ontvangen meldingen	• 1.896.176 • Dit kunnen samengestelde meldingen zijn die meerdere transacties bevatten	• 53.578.647 • meldingen kunnen meerdere transacties bevatten	• 45.455.426 • Meldingen kunnen meerdere transacties bevatten	• 12.683 • Meldingen bevatten meerdere transacties	• 53.923 • Meldingen bevatten meerdere transacties
STR (subjectief)	• 948.088 • STRs bevatten meerdere transacties	• 162.708 • STRs bevatten meerdere transacties	• 155.426 • STRs bevatten meerdere transacties	• 11.971 • STRs bevatten meerdere transacties	• 53.932 • STRs bevatten meerdere transacties
Threshold reports (objectief)	• 948.088 • Nederland kent 14 objectieve indicatoren • ook voor de drie bijzondere gemeenten binnen het koninkrijk (BES-eilanden) zijn aparte objectieve indicatoren vastgesteld. • Deze meldingen komen in dezelfde database van de FIU-Nederland terecht en worden – bij verdacht verklaring – aan de opsporings- en veiligheidsdiensten ter beschikking gesteld.	• 52.718.491 • Frankrijk kent twee objectieve indicatoren, een voor money transfers en een voor contante stortingen en opnames. • Deze meldingen hebben een status dan STRs en zijn direct beschikbaar voor de opsporing	• 45.300.000 • Italië kent één objectieve indicator die geldt voor de 5 aangewezen meldgroepen • Deze meldingen hebben een andere status dan STRs en zijn direct beschikbaar voor de opsporing	• Niet bekend • Spanje kent 7 objectieve indicatoren	• België kent helemaal geen threshold reports
Totaal aantal reports gedeeld met opsporing (VT's)	• 91.893 STRs • Dit kunnen samengestelde meldingen zijn die meerdere transacties bevatten • 16.213 Dossiers met verdachte transacties. • Een dossier bevat meerdere STRs die meerdere transacties bevatten.	5.1.2a • Een dossier kan meerdere STRs bevatten en een STR bevat altijd meerdere transacties • Een dossier kan meerdere STRs bevatten en een STR bevat altijd meerdere transacties • Een dossier bevat meerdere STRs bevatten en een STR bevat altijd meerdere transacties			
FATF IO6 beoordeling	High level of effectiveness (HE)	Substantial level of effectiveness (SE)	Substantial level of effectiveness (SE)	High level of effectiveness (HE)	Substantial level of effectiveness (SE)