



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2016-12

Verkenning methoden en data National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering

H.C.J. van der Veen (WODC)

J. Ferwerda (Universiteit Utrecht, Vrije Universiteit, Ferwerda Consulting)



Universiteit Utrecht

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Samenvatting — 5

1 Inleiding — 9

- 1.1 Doelstelling — 10
- 1.2 Onderzoeksvragen — 12
- 1.3 Opzet rapport — 13

2 Conceptueel kader — 15

- 2.1 Centrale begrippen — 16
- 2.2 De route naar de NRA — 19
- 2.3 Risicomanagement — 20
- 2.4 Technieken voor risico-assessment — 22
- 2.5 De toepasbaarheid van technieken in de fasen van risico-assessments — 26
- 2.6 FATF-Guidance voor de uitvoering van een NRA — 26
- 2.7 Al uitgevoerde NRA's — 28
 - 2.7.1 Verenigde Staten — 29
 - 2.7.2 Verenigd Koninkrijk — 30
 - 2.7.3 Canada — 32
 - 2.7.4 Italië — 34
 - 2.7.5 Zweden — 36
 - 2.7.6 Conclusie uitgevoerde NRA's in andere landen — 39
- 2.8 Relevante risicoanalyses in Nederland — 41
- 2.9 Alternatieve methoden — 42
 - 2.9.1 Principale-componentenanalyse — 42
 - 2.9.2 Indicatorenanalyse — 44
 - 2.9.3 Triage — 45

3 Analyse: geschiktheid van methoden voor de NRA en data behoefte — 47

- 3.1 Opzet NRA Witwassen: een groeimodel — 49
 - 3.1.1 Contextanalyse — 49
 - 3.1.2 Risico-identificatie — 50
 - 3.1.3 Risicoanalyse: gevolgen — 52
 - 3.1.4 Risicoanalyse: kans op het risico — 53
 - 3.1.5 Risicoanalyse: risiconiveau — 55
- 3.2 Opzet NRA terrorismefinanciering — 56
- 3.3 Nog niet bekende risico's detecteren — 57
- 3.4 Triangulatie en groeimodel — 58

4 Conclusie — 61

Summary — 65

Literatuur — 69

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 73
- 2 Methoden voor risico-assessment — 75
- 3 Interviews — 77

Samenvatting

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verkrijgen in de methoden en data die beschikbaar en geschikt zijn voor de uitvoering van de eerste Nederlandse National Risk Assessment (NRA) witwassen en terrorismefinanciering. De NRA dient de Nederlandse risico's met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering in beeld te brengen en te houden. Vanwege het gebrek aan ervaring met de uitvoering van een NRA, de daaraan verbonden onzekerheden en de complexiteit van het uitvoeren van een NRA heeft het WODC het NRA project opgedeeld in deelprojecten, te weten twee NRA's voor witwassen, twee NRA's voor terrorismefinanciering, twee monitoren voor anti-witwasbeleid, één monitor voor terrorismefinancieringsbeleid en een onderzoek genaamd witwaspiramide. Het eerste deelproject in het NRA project vormt de hier uitgevoerde methoden- en dataverkenning.

De resultaten van het onderzoek kwamen tot stand op basis van een aantal uitgangspunten en na de analyse van diverse bronnen. Het startpunt voor de uit te voeren NRA's vormt een *Guidance* die de *Financial Action Task Force* (FATF) heeft opgesteld waarin richtlijnen zijn geformuleerd voor de uitvoering van een NRA. Andere uitgangspunten zijn de juridische en economische definities van witwassen en terrorismefinanciering voor Nederland en de criteria van het WODC voor de uit te voeren NRA's. De NRA's krijgen een wetenschappelijke benadering, waarbij verantwoordbaarheid van de resultaten belangrijk is en replicatie van de analyse mogelijk moet zijn. Vanuit ditzelfde belang kiest het WODC ervoor de objectiviteit van de NRA te maximaliseren. Hiernaast dient de NRA geschikt te zijn voor het opsporen van risico's die (in Nederland) nog niet zijn gesignaleerd en die zich in de toekomst kunnen materialiseren. Een laatste uitgangspunt is de beslissing om zowel voor witwassen als terrorismefinanciering volwaardige aparte NRA's uit te voeren.

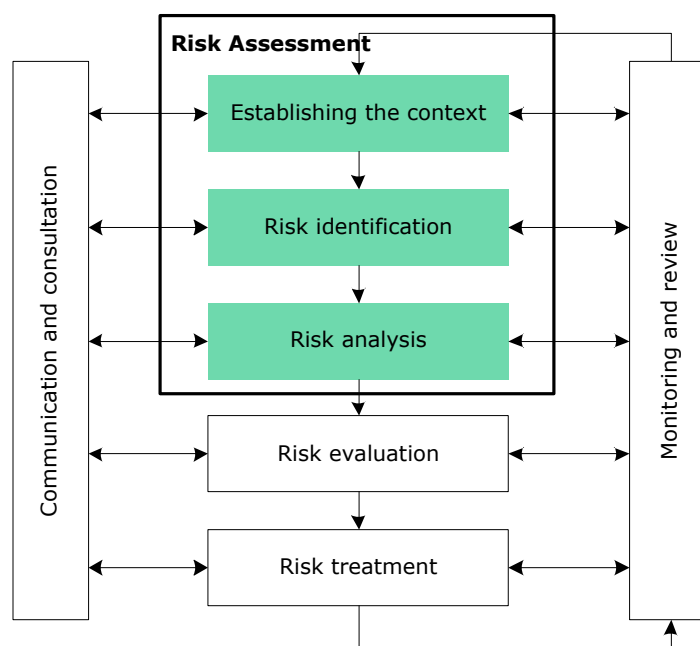
Bronnen die zijn geanalyseerd omvatten de methoden die vijf andere landen (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Italië en Zweden) hebben toegepast voor hun NRA's. Ook zijn algemene raamwerken voor risicomanagement en methoden voor risico-assessment die daaruit voortkomen bestudeerd. Daarnaast is gezocht naar de beschikbaarheid van aanvullende methoden die bij NRA's kunnen worden ingezet en is onderzocht wat kan worden geleerd uit de risicotaxaties die in Nederland (deels op andere terreinen) zijn uitgevoerd.

Hoewel in de verkenning al diverse methoden zijn gepresenteerd en veel verschillende data worden besproken wordt geconcludeerd dat een eerste NRA niet direct alle risico's volledig objectief en kwantitatief in beeld zal kunnen brengen. Om deze reden wordt een groei-model voorgesteld waarin opeenvolgende risico-assessments gebruikmaken van de lessen die getrokken worden uit de voorgaande assessments. Het doel van de eerste NRA witwassen en de eerste NRA terrorismefinanciering is dan ook niet alleen het analyseren van de risico's, maar ook het vaststellen van de blinde vlekken, onvolkomenheden en kwetsbaarheden in de data, informatie en methoden.

Voorgesteld wordt de Nederlandse NRA uit te voeren binnen het raamwerk van ISO 31000. Dit is een internationaal gestandaardiseerd raamwerk waarbinnen allerlei methoden toegepast kunnen worden. De FATF-Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen ook. Het Nederlandse proces voor de NRA is weergegeven in figuur S1. De figuur laat zien dat in tegenstelling tot de ISO 31000 bij de Nederlandse NRA's

voor witwassen en terrorismefinanciering ook een contextanalyse wordt meegenomen. Deze wordt wel beschreven in ISO 31000 maar valt daar buiten het feitelijke risico-assessment. Voor witwassen en terrorismefinanciering is de context, zeker voor de eerste NRA, zo belangrijk dat deze onderdeel dient uit te maken van het risico-assessment. De contextanalyse is belangrijk voor het vaststellen van de dreigingen die in de NRA zullen worden beschouwd. Daarentegen valt risico-evaluatie binnen de ISO 31000 indeling maar buiten de NRA, omdat risico-evaluatie het nemen van politieke beslissingen omvat over de mate waarin risico's acceptabel of tolerabel zijn. Het nemen van dergelijke normatieve beslissingen verhoudt zich slecht met de wetenschappelijke benadering die voor de Nederlandse NRA is gekozen.

Figuur S1 Het voor de NRA aangepaste proces van risicomanagement volgens ISO 31000: toevoeging van contextanalyse en verwijdering van risico-evaluatie



Het ISO 31000 raamwerk maakt het mogelijk om bij elk onderdeel specifieke onderzoeksmethoden in te zetten. Voor de eerste NRA zijn de meest relevante methoden Checklists, Brainstorming, Delphi en Multi Criteria Analyse. Dit betekent dat voor de eerste NRA's vooral gekozen wordt voor relatief kwalitatieve methoden. Hoewel dit voorstel internationaal niet uit de toon valt, staat het nog ver af van de ambitie om een datagestuurde voornamelijk kwantitatieve NRA uit te voeren. Hoewel deze ambitie blijft staan, wordt het noodzakelijk geacht een aanpak te kiezen waarin de Nederlandse NRA's stapsgewijs verdere uitwerking krijgen en noodzakelijke data beschikbaar worden gemaakt. Belangrijk in dit groeimodel is dat zo veel mogelijk gebruikgemaakt wordt uit leerervaringen die in de voorgaande stappen zijn opgedaan. Voor het benutten van deze leerervaringen is het cruciaal dat er transparantie wordt betracht over de gebruikte data, de uitgevoerde analyses en de resultaten die

dat oplevert.¹ Transparantie maakt het ook mogelijk de analyses te reproduceren. Met het oog op de wetenschappelijke verantwoordbaarheid is dit belangrijk. Met het hanteren van een dergelijke transparantie vormt de Nederlandse NRA een contrast met NRA's uit andere landen die in deze verkenning zijn geanalyseerd.

De te bestuderen verschijningsvormen zijn in dit rapport niet vastgesteld. Wel is een methode besproken hoe dit, met behulp van een long list, door experts en stakeholders vastgesteld kan worden. Om deze reden is het nog niet relevant om in dit rapport al in te gaan op alle benodigde data. Welke precieze data nodig zijn hangt af van de dreigingen waarvoor de risico's moeten worden vastgesteld. Dit wordt tijdens de uitvoering van de NRA bepaald en kan niet vooraf worden vastgesteld.

Onderdeel van het groeimodel voor de NRA's vormen de beleidsmonitoren en het onderzoek naar de witwaspiramide. De beleidsmonitoren kunnen worden gebruikt bij de contextanalyse en zijn ook relevant voor het vaststellen van de kans dat dreigingen zich zullen materialiseren en voor het vaststellen van de weerbaarheid van het huidige systeem tegen witwassen en terrorismefinanciering. In het risico-assessment zal worden nagegaan in welke mate de risico's met betrekking tot de geselecteerde verschijningsvormen van witwassen en terrorismefinanciering worden afgedekt door huidig beleid. Daarnaast wordt het onderzoek witwaspiramide in uitvoering genomen. Dit onderzoek kan een beter zicht opleveren op de context waarin witwassen of terrorismefinanciering plaatsvindt en is dus van belang voor de contextanalyse. Ook kan dit onderzoek meer inzicht in de gevolgen van witwassen opleveren en mogelijk eveneens op de kans dat de verschillende verschijningsvormen zich voordoen.

Concreet leidt dit tot een groeipad voor de NRA dat bestaat uit de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin het landschap van Nederland geschetst wordt waarbij er speciale aandacht is voor de belichting van de factoren die gerelateerd zijn aan voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering in Nederland. Bij de contextanalyse kan gebruik worden gemaakt van de contextfactoren die in eerder onderzoek naar voren kwamen, waaronder PESTLE-analyses. Ook kan worden geput uit het CIA World Factbook en uit de contextindicatoren die de FATF heeft vastgesteld.
- Bij de *risico-identificatie* wordt voorgesteld in eerste instantie een beperkt aantal dreigingen te analyseren, zowel voor witwassen als terrorismefinanciering vijf dreigingen. De dreigingen worden gekozen uit een uitgebreide long list (checklist) van verschijningsvormen die door experts en stakeholders kan worden aangevuld. Bij de prioritering van de dreigingen kan de transparantie in het keuzeproces worden bereikt door het gebruik van de Delphi methode en eventueel Multi Criteria Analyse (MCA).
- Vervolgens wordt de *kans dat deze dreigingen zich materialiseren* vastgesteld. Deze kans wordt bepaald op basis van de resultaten van de contextanalyse en van de kennis over de kwetsbaarheid/weerbaarheid van het huidige instrumentarium voor het tegengaan van dreigingen van witwassen en terrorismefinanciering. Deze kennis komt voor witwassen in eerste instantie uit de startversie van de Monitor anti-witwasbeleid uit 2015 en daarnaast uit de NRA's Monitoren Anti-witwasbeleid en Beleidsmonitoren Terrorismefinanciering die parallel aan de NRA's worden uitgevoerd. Daarbij kunnen ook de inzichten worden benut aan-

¹ Bij een evaluatie van de algemene Nationale Risicobeoordelingen voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk (voor alle typen dreigingen) wordt ook deze conclusie getrokken (Vlek, 2013, p.949).

- gaande het prioriteren van risico's, die uit de triage methode zijn afgeleid. De kansen worden bepaald door gebruik te maken van oordelen van experts en stakeholders, waarbij de inzet van erkende en beproefde methoden zoals de Delphi-methode en MCA ervoor zorgen dat de inschatting van deze relatieve kansen zo transparant mogelijk verloopt en de objectiviteit wordt verhoogd.
- Experts en stakeholders worden in de verschillende stappen van het risico-assessment gevraagd te benoemen:
 - welke relevante (kwantitatieve) *data* al *beschikbaar* zijn en in een volgende NRA al kunnen worden gebruikt om de risico's betrouwbaar in kaart te brengen;
 - welke *data beschikbaar gemaakt zouden kunnen worden* om wellicht in de volgende NRA risico's kwantitatief in te schatten;
 - welke *dreigingen* nog niet zijn gesignaleerd maar wel kunnen spelen of *in de toekomst actueel kunnen worden*.
 - In de NRA worden de experts en stakeholders voortdurend gevraagd hun *oor-delen en keuzes* te *onderbouwen* en, wanneer ze dat niet kunnen, aan te geven welke informatie of data er nodig zouden zijn om dit in de toekomst wel te kunnen.
 - Door *transparante rapportage* wordt reproduceerbaarheid bereikt en wordt het mogelijk in een volgende NRA leerervaringen te benutten.
 - De *gevolgen van witwassen en terrorismefinanciering* worden *in de eerste NRA buiten beschouwing* gelaten omdat hiervoor nog onvoldoende empirische kennis aanwezig is.

In de daaropvolgende NRA kan het aantal te analyseren dreigingen worden opgehoogd. Daarbij zal voor het eerst ook worden geprobeerd om verschijningsvormen die in Nederland nog niet zijn gesignaleerd mee te nemen, bijvoorbeeld een verschijningsvorm die zich in het buitenland wel al heeft voorgedaan maar in Nederland nog niet. Hoewel ook bij de tweede NRA de nadruk op de onderbouwing van de kwalitatieve analyses zal liggen, kunnen al enkele kwantitatieve analyses meegenomen worden. Deze verkenning geeft hier al enkele voorbeelden van. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van de beschikbare data die de experts en stakeholders hebben genoemd in de eerste NRA. Omdat het onderzoek Witwaspiramide waarschijnlijk aangrijpingspunten zal opleveren die de onzekerheid over de gevolgen van witwassen verminderen, kunnen dan wellicht ook de gevolgen van witwassen in de analyse worden meegenomen. Hierbij ligt het voor de hand dat de gevolgen in eerste instantie nog in grove klassenindelingen worden vastgesteld.

Voor het groeimodel van de NRA is het belangrijk om tijdens elke NRA de leermomenten te detecteren en te expliciteren. Uiteindelijk moeten de opeenvolgende NRA's steeds meer datagericht worden en minder afhankelijk zijn van expertoordelen. De afhankelijkheid van expertoordelen kan afnemen door naast expertoordelen ook kwantitatieve methoden toe te passen om vervolgens de resultaten van de verschillende methoden comparatief te analyseren, door de toepassing van triangulatie. Wel moet worden opgemerkt dat NRA's zonder expert- en stakeholderoordelen een illusie zullen zijn. Het schatten van met name de risico's die nog niet zijn gesignaleerd blijft mensenwerk.

1 Inleiding

Voor het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) ontwikkeld. Volgens Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland) is de doelstelling van de Wwft het handhaven van de integriteit van het financiële stelsel. Witwassen is het proces waarin wordt geprobeerd criminele opbrengsten, dus opbrengsten met een illegale oorsprong, legaal te laten lijken zodat ze ongemerkt kunnen worden ingebracht in het financiële systeem. Bij terrorismefinanciering bepaalt de inzet van het geld het delict, niet zozeer de oorsprong van het geld. Terrorismefinanciering kan zowel een legale als niet-legale oorsprong hebben.

Voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering gelden de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) als de internationaal erkende normen. De FATF is een intergouvernementele organisatie die in 1989 werd opgericht op initiatief van de G7-landen. Sinds 2001 richt de FATF zich naast de bestrijding van witwassen ook op de bestrijding van terrorismefinanciering. De Europese Commissie, de Gulf Co-operation Council en vijfendertig landen zijn lid van de FATF. Als FATF-lidstaat is Nederland verplicht gevolg te geven aan de veertig FATF-aanbevelingen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

Vanaf 2012 geldt voor de landen die zijn aangesloten bij de FATF de verplichting een risicogericht beleid te voeren. Daarnaast is het Nederlandse beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering gebonden aan Europees beleid. Sinds de inwerkingtreding van de Vierde Anti-witwasrichtlijn in juni 2015 hebben EU-lidstaten de verplichting uiterlijk in de zomer van 2017 een National Risk Assessment (NRA) te hebben uitgevoerd. Op grond van deze richtlijn wordt er daarnaast een supranationale risk-assessment (SNRA) op Europees niveau uitgevoerd en dienen de meldingsplichtige instellingen² risico-assessments uit te voeren.

In de uit te voeren NRA dient expliciet aandacht te worden besteed aan de risico's die in de SNRA zijn benoemd. De SNRA wordt eind 2016 verwacht. De vraag zal moeten worden beantwoord of deze risico's ook voor Nederland gelden. De richtlijn benoemt enkele onderwerpen waarvoor de nationale risico's dienen te worden vastgesteld (zoals de kanspelsector en prepaid betaalinstrumenten). Deze mogelijke dreigingen worden dus in ieder geval in de NRA opgenomen.

Inmiddels hebben diverse landen een NRA witwassen en terrorismefinanciering uitgevoerd. Hoewel de toegepaste technieken en dataverzamelmethode verschillen, is er consensus over de elementen waarmee de NRA's worden opgebouwd. Deze zijn afkomstig uit een methodologie die ontworpen is door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. In deze methode vormen de risico's (R) van een terrein of doel (i) binnen witwassen en/of terrorismefinanciering een functie

² De meldingsplichtige instellingen zijn de instellingen die vanuit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) Ongebruikelijke Transacties dienen te rapporteren aan de FIU. Voorbeelden van meldingsplichtige instellingen zijn banken, levensverzekeraars, casino's, beleggingsinstellingen, accountants, belastingadviseurs, trustkantoren, advocaten, notarissen en handelaren in waardevolle producten. Artikel 1 uit de Wwft biedt een overzicht van alle meldingsplichtige instellingen. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024282/2016-04-01>.

van de bedreiging (T) van dat terrein of doel met de kwetsbaarheid (V) daarvan en de gevolgen (C) van een aanval op dat doel of terrein. In formule: $R_i=f(T_i,V_i,C_i)$.

Voor de uitvoering van de NRA heeft de FATF richtlijnen opgesteld.³ Deze richtlijnen fungeren als kader voor de uitvoering van de risicoschatting. De uit te voeren NRA komt voort uit de eerste aanbeveling en de paragrafen 3 t/m 6 van de 'interpretatieve note' daarbij. Aanbeveling 1 bevat de uitgangspunten voor de risicoschattingen. In de eerste plaats adviseert het de landen de risico's van witwassen en terrorismefinanciering waar deze landen mee te maken hebben te identificeren, in te schatten en te begrijpen. De risico-inschatting vormt de basis voor de toepassing van een risicogebaseerde aanpak bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. De NRA dient een weging aan te brengen in de geconstateerde risico's voor witwassen en terrorismefinanciering zodat een betere onderbouwing voor de keuzes over de inzet van de middelen voor de bestrijding van deze risico's beter mogelijk wordt en er prioriteiten kunnen worden aangebracht bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De beperkte middelen kunnen dan efficiënt worden ingezet, waarbij de vrij te maken middelen in verhouding staan met de geïdentificeerde risico's. Omdat risico's door allerlei redenen kunnen wijzigen, dienen de risico's te worden gemonitord in een voortdurend proces. Het doel hiervan is (1) input te leveren voor de verbetering van het anti-witwasbeleid en het beleid tegen terrorismefinanciering, (2) basis te bieden voor het prioriteren van maatregelen en toewijzen van middelen aan de actoren die witwassen en terrorismefinanciering bestrijden, en (3) informatie te leveren voor de risicotaxaties die de meldingsplichtige instellingen uitvoeren.

De Nederlandse NRA witwassen en terrorismefinanciering wordt onder regie van het WODC uitgevoerd. Het betreft de eerste NRA voor Nederland.

1.1 Doelstelling

De NRA heeft tot doel de Nederlandse risico's met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering in beeld te brengen en te houden. Vanwege het gebrek aan ervaring met de uitvoering van een NRA, de daaraan verbonden onzekerheden en de complexiteit van het uitvoeren van een NRA, heeft het WODC het NRA-project opgedeeld in deelprojecten. Deze worden in de periode medio 2016 tot en met 2018 uitgevoerd. Figuur 1 toont de verdeling van de projecten en de opbrengsten daarvan over de tijd.

³ FATF (2013a). *Guidance National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*. Parijs: FATF/OECD.

De verkenning brengt de voordelen, nadelen en beperkingen van een diversiteit aan methoden voor risico-assessment en van de bijbehorende data in beeld. Deze methoden zijn ontwikkeld in diverse (wetenschaps)gebieden.

De methoden die in dit verkennende onderzoek worden beschouwd, worden afgezet tegen de richtlijnen van de FATF in haar *Guidance* voor de uitvoering van een NRA (FATF, 2013a).

Het project mondt uit in een advies voor de methode of het stelsel van methoden waarmee de Nederlandse NRA's uitgevoerd kan worden en het groeipad daar naar toe.

Deze verkenning is uitgevoerd in de periode juli tot en met september 2016.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke methoden zijn er gebruikt voor de uitvoering van een NRA witwassen en terrorismefinanciering in vijf (nader te selecteren) landen? En hoe verhouden deze methoden zich tot de richtlijnen uit de FATF-Guidance voor de uitvoering van een NRA?
- 2 Welke andere methoden voor risico-assessment komen in aanmerking voor de uitvoering van een NRA witwassen en terrorismefinanciering?
Voor minimaal vijf methoden die vaak worden gebruikt bij de uitvoering van risico-assessments zal een beknopte beschrijving gegeven worden. Hierbij zijn de volgende vragen het uitgangspunt:
 - Wie of welke organisatie heeft de methode ontwikkeld? En wanneer?
 - Met welk doel is de methode ontwikkeld?
 - Op welk terrein is het risico-assessment gericht?
 - Wie zijn de gebruikers en afnemers van de methode?
 - In welke mate wordt de methode toegepast? En eventueel indicatief, in hoeverre gaat het om een standaardmethode?
 - Welk specifiek type van risico's of welk spectrum van risicotypen kan met de methode worden geanalyseerd?
 - Wat is de theoretische onderbouwing van de methode?
 - Uit welke elementen is de methode opgebouwd?
 - Op welke wijze worden de elementen in de methode gecombineerd of gewogen? (voorbeelden kunnen variëren van algoritme via vaststaande criteria tot een oordeel van deskundigen)
 - Welk type data gebruikt de methode? (objectief vaststelbare gegevens of om gegevens met een (deels) subjectieve component?)
 - Wat is de predictieve validiteit van de methode? (indien bekend)
- 3 In hoeverre zijn de methoden die onderzoeksvragen 1 en 2 opleveren geschikt voor de uitvoering van een Nederlandse NRA witwassen en terrorismefinanciering?
Hierbij wordt geïnventariseerd wat de sterke en zwakke punten van de methoden voor risico-assessment zijn. Bij deze evaluatie wordt vooral gekeken naar de mate:

- van geschiktheid voor de analyse van de dreigingen en risico's die zijn benoemd in de Vierde Anti-witwasrichtlijn en in de SRNA, zoals de kansspel-sector en prepaid betaalinstrumenten;
 - waarin rekening kan worden gehouden met de Nederlandse context, dat wil zeggen de specifieke geografische, economische, institutionele en criminologische kenmerken van Nederland;
 - waarin zowel gekende als nog niet gekende risico's in de analyse kunnen worden betrokken;
 - waarin tegemoet gekomen of juist afgeweken wordt van de FATF-richtlijnen voor de uitvoering van een NRA.
- 4 Welke data dienen beschikbaar te zijn voor de toepassing van de methoden die onderzoeksvragen 1 en 2 opleveren op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering?
- Zijn de benodigde data ook beschikbaar? Bijvoorbeeld bij dataleveranciers of de partijen die betrokken zijn bij de opsporing en handhaving?
 - In hoeverre zijn de beschikbare data ook betrouwbaar, nauwkeurig, volledig en actueel? Hoe is dit vastgesteld?
 - In hoeverre is de data openbaar beschikbaar?
 - Welke eventuele kosten dienen te worden gemaakt om de data voor de NRA's beschikbaar te krijgen?
- Hierbij wordt bij het onderdeel over de volledigheid en actualiteit van de data onder meer gelet op registratieachterstanden en opschoningsmomenten. Het moment dat definitieve data worden vastgesteld, bijvoorbeeld in het kader van een jaarverslag, kan daarbij van belang zijn.
- 5 Indien de benodigde data niet beschikbaar zijn, kunnen de benodigde data dan beschikbaar worden gemaakt door een eigen dataverzameling?
- Hoeveel tijd vergt het (laten) uitvoeren van een dataverzameling van de benodigde gegevens? (Dit met het oog op het moment dat de eerste NRA's witwassen en terrorismefinanciering dienen te zijn uitgevoerd: 1 juni 2017).
 - Welke kosten zijn verbonden aan het (laten) uitvoeren van deze dataverzameling? (eventueel indicatief)
 - Welke mogelijke proxies kunnen gebruikt worden om data die niet beschikbaar is, zo goed mogelijk te vervangen?
- 6 Welke methode of combinatie van methoden is het meest geschikt voor de uitvoering van de Nederlandse NRA witwassen en terrorismefinanciering?
- Het gaat hierbij niet alleen om de methodologisch gezien beste methode. De methode dient ook uitvoerbaar te zijn binnen de beperkingen in de tijd en het budget die gelden in het NRA-traject. De eerste NRA witwassen en de eerste NRA terrorisme financiering dienen in juni 2017 af te zijn. Tijdige beschikbaarheid van de benodigde data is daarbij cruciaal.

1.3 Opzet rapport

In hoofdstuk 2 wordt het conceptueel kader uiteengezet. In dit conceptuele kader worden de centrale begrippen, de route naar de NRA en de ISO-standaard van risicomangement besproken. Verder worden de relevante elementen van de FATF-Guidance kort uiteengezet. Ook onderdeel van het conceptuele kader is de analyse van de vijf NRA's die al zijn uitgevoerd in andere relevante landen. Afsluitend wordt in dit hoofdstuk nog een aantal relevante uitgevoerde risicoanalyses in Nederland

aangestipt en worden andere mogelijke methoden voor risico-assessment besproken. In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen 1 en 2 beantwoord.

In hoofdstuk 3 wordt de geschiktheid van onderzoeksmethoden geanalyseerd voor een Nederlandse NRA. Hierbij wordt aandacht besteed aan de vraag wat dit betekent voor de databehoeftes van deze methoden. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen 3, 4 en 5 beantwoord.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies van het onderzoek en ons advies voor de inrichting van het NRA traject. Het groeipad van de NRA wordt weergegeven in een stappenplan waarin per (ontwikkelings)fase van de NRA wordt aangegeven welke methode of combinatie van methoden ons het meest geschikt lijkt voor de uitvoering van de Nederlandse NRA witwassen en NRA terrorismefinanciering. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 6.

2 Conceptueel kader

Bij de uitvoering van de Nederlandse NRA gelden de volgende criteria:

- de FATF-Guidance vormt het uitgangspunt;
- de NRA dient wetenschappelijk verantwoord te worden uitgevoerd (reproduceerbaarheid);
- bij de uitvoering van de NRA wordt gestreefd naar maximalisatie van objectiviteit en het zo veel mogelijk terug brengen van de afhankelijkheid van subjectieve inschattingen;
- de NRA wordt niet alleen gericht op de risico's die (in Nederland al) gesignaleerd zijn maar ook op risico's die zich in de toekomst voor kunnen doen (eventueel bij latere NRA's);
- zowel voor witwassen als terrorismefinanciering worden volwaardige NRA's uitgevoerd.

Deze criteria vormen de eerste uitgangspunten voor het onderzoek die al waren opgenomen in de brondocumenten aan de hand waarvan de NRA wordt opgezet.⁴ Daarnaast gelden andere uitgangspunten die het kader waarin de NRA wordt uitgevoerd bepalen. In de eerste plaats worden de inhoudelijke uitgangspunten gevormd door de centrale begrippen van de NRA. Deze, te weten witwassen en terrorismefinanciering, worden verderop besproken en gedefinieerd.

De huidige NRA aanpak kwam tot stand nadat gebleken was dat een eerdere keuze voor dreigingsgericht beleid onvoldoende aangrijpingspunten biedt voor prioritering en regievoering van beleid. Om deze reden wordt kort ingegaan op de ontwikkeling van dreigingsgericht naar risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering.

Vervolgens wordt ingegaan op de methodologische uitgangspunten van het onderzoek. Het identificeren en prioriteren van risico's staat centraal in risicomanagement. Enkele vormen van risicomanagement worden besproken alsmede de daaruit voorkomende methoden voor risico-assessment. Deze zijn niet speciaal toegesneden op witwassen en terrorismefinanciering.

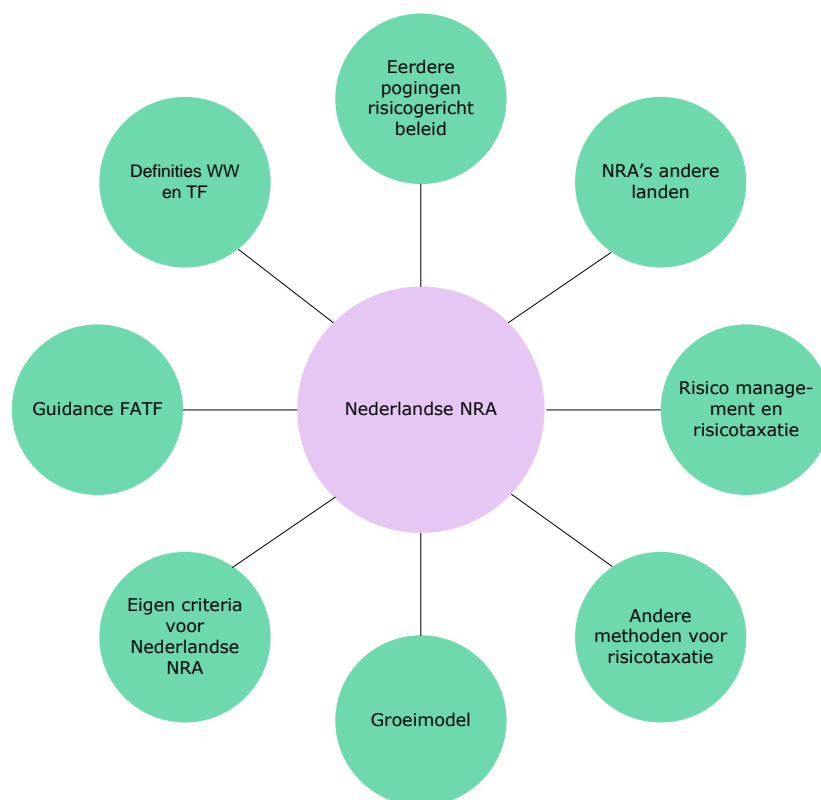
Wél speciaal ontwikkeld voor witwassen en terrorismefinanciering zijn de richtlijnen die de FATF heeft opgesteld voor de uitvoering van risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering. Deze richtlijnen zijn opgenomen in een *Guidance*. Vanzelfsprekend vormt deze *Guidance* een belangrijk startpunt voor het hier voorliggende onderzoek.

Inmiddels hebben diverse landen al een NRA uitgevoerd. Om hier lering uit te trekken hebben we vijf NRA's geselecteerd. Deze worden kort besproken. Hierbij gaat het niet zo zeer om de uitkomsten van de NRA's, maar om de gekozen methoden, de voor- en nadelen daarvan en in hoeverre dit nuttige ideeën oplevert die voor Nederland relevant kunnen zijn.

⁴ Het gaat hierbij om de evaluatie van de National Threat Assessment witwassen, de Beleidsvisie Beleidsevaluatie en Nationaal Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering en de overkoepelende startnotitie voor het NRA-project. Deze interne documenten zijn niet gepubliceerd.

Hiernaast zijn er andere methoden ontwikkeld die bij de Nederlandse NRA wellicht ingezet kunnen worden. Het betreft zowel methoden die bij de risicobepaling kunnen worden ingezet, methoden die kunnen worden gebruikt voor het verbeteren van de objectiviteit van de risicobepaling en methoden die kunnen worden ingezet om zicht te krijgen op risico's die zich in Nederland nog niet hebben voorgedaan. Ten slotte gelden er bij de uitvoering van de NRA's beperkingen in budget en beschikbare tijd, waarvan vooral de beschikbare tijd als een beperkende factor werkt. De eerste NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering dienen immers al op 1 juni 2017 beschikbaar te zijn. Vanwege de geldende beperkingen, de diversiteit van de hierboven genoemde uitgangspunten en de onzekerheden die daar aan verbonden zijn, kiezen we ervoor de te ontwikkelen NRA het karakter van een groeimodel te geven. Figuur 2 vat de uitgangspunten van de Nederlandse NRA samen.

Figuur 2 Kaderbepalende elementen Nederlandse NRA witwassen en terrorismefinanciering



2.1 Centrale begrippen

Centraal in het onderzoek staan de begrippen witwassen en terrorismefinanciering. Deze begrippen worden hieronder inhoudelijk belicht.

Witwassen is het uitvoeren van transacties met als doel illegaal vermogen legaal te laten lijken. Bij witwassen wordt geprobeerd de illegale herkomst van het vermogen te versluieren. Sinds 6 december 2001 is witwassen een zelfstandig strafbaar delict waarbij veroordeling van een gronddelict, zoals drugs- of mensenhandel, niet nodig

is. De volgende drie vormen van witwassen zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht:

- Er is sprake van *opzetwitwassen* als iemand 'ten tijde van de gedraging weet dat het voorwerp dat hij verbergt of verhuult uit misdrijf afkomstig is' (artikel 420bis).
- Bij *gewoontewitwassen* maakt iemand zich herhaaldelijk schuldig aan opzetwitwassen (artikel 420ter).
- Bij *schuldwitwassen* dient bewezen te worden dat iemand redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat het voorwerp van misdrijf afkomstig was. Daarbij dient de opzet bewezen te worden (artikel 420quater).

Onlangs, op 23 augustus 2016, is een wijziging in de Wetboek van Strafrecht van kracht geworden. Strafbbaar wordt gesteld 'het enkel verwerven of voorhanden hebben van voorwerpen die afkomstig zijn van door de dader zelf gepleegde misdrijven' (toevoeging van de artikelen 420bis, eerste lid, en 420quater Sr).

In de wetenschappelijke literatuur wordt bij witwassen over het algemeen gefocust op de nadrukkelijke gedragingen van het anonimiseren en het geven of fingeren van een legale herkomst. Hierbij lijkt bijvoorbeeld het puur thuis hebben van contant geld uit een misdrijf (het directe gevolg van het misdrijf waarbij in principe dus nog geen verdere handelingen zijn gepleegd), dan ook niet als zodanig als witwassen te worden aangemerkt. De juridische definitie van witwassen lijkt dan ook iets breder te liggen dan er over het algemeen onder verstaan wordt in de wetenschappelijke en onderzoeksliteratuur.

De term witwassen wordt voor het eerst gebruikt in de grote depressie van de jaren '20 van de vorige eeuw in Amerika. Al Capone verdient veel geld met het illegaal stoken van sterke drank tijdens de drooglegging. Om dit te maskeren voegt hij dit contante geld toe aan zijn wasserettes, waardoor het geld legaal verdiend lijkt te zijn (Van Duyne, 2003, p. 73). Overigens wordt dit in twijfel getrokken in de Criminaliteitsbeeldanalyse witwassen 2012 (Soudijn & Akse, 2012, p. 9-10)

Het anti-witwasbeleid dat vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw werd ontwikkeld in Amerika, waar als gevolg van het niet kunnen winnen van de 'war on drugs' een 'war on drugs money' werd gestart (Unger, 2013, p. 19). In die tijd was witwassen nog relatief eenvoudig. Het ging over het algemeen om contant drugsgeld waarvan de herkomst werd versluierd door het internationale financiële systeem te gebruiken. Aan de hand hiervan zijn drie fasen van witwassen beschreven:

- het inbrengen in het (girale) geldverkeer van vermogen dat door misdrijf is verkregen (plaatsingsfase);
- het op elkaar stapelen van (financiële) transacties met als doel het verhullen van de criminele herkomst van het vermogen (versluisingsfase);
- het integreren van het vermogen in de legale economie (integratiefase).

Tegenwoordig zijn er veel meer verschijningsvormen van witwassen te onderscheiden, zowel qua gronddelicten als qua methoden en technieken, waardoor dit drie-fasenmodel wat achterhaald is. Als het gronddelict bijvoorbeeld beleggingsfraude betreft is de eerste fase overbodig; het gaat immers bij beleggingsfraude enkel om girale illegale winsten. Bij handelsgebaseerd witwassen (*Trade Based Money Laundering*) wordt door het onder- of overwaarden van handel niet alleen het geld verplaatst, maar wordt dit direct gezien als legale winst van een handelsonderneming, waardoor in feite fase 2 en 3 samenvallen. (zie Van Koningsveld, 2008 voor een uitgebreidere kritische analyse van het drie-fasenmodel).

Hoewel witwassen de afgelopen decennia veel aandacht heeft gekregen in de wetenschap, de media en van beleidsmakers, is vooral het empirisch onderzoek nog verre van voltooid. Hierdoor is er bijvoorbeeld nog relatief weinig empirische onderbou-

wing voor de effecten/gevolgen van witwassen (zie Ferwerda, 2012, hoofdstuk 3). Dit onderwerp is ook voor de ontwikkeling van een NRA witwassen zeer relevant.

Terrorismefinanciering omvat de activiteiten voor de financiering of de financiële ondersteuning van individuele terroristen of van terroristische organisaties. Daarbij kan het zowel gaan om de financiering van terroristische daden als de financiering van terroristische organisaties.

De kosten voor het plegen van terroristische daden zijn beperkt, zeker in het licht van de schadeomvang die terrorisme veroorzaakt. De kosten van de 9/11 aanslagen in New York en Washington worden geschat op \$ 300.000 tot \$ 370.000. Voor de aanslagen in Madrid in 2004 lopen de schattingen uiteen van € 8.000 tot € 54.271 en de kosten voor de aanslagen in Londen in 2005 worden geschat op ongeveer € 12.000 (De Goede, 2007).

De kosten, daarentegen, voor het in stand houden van een terroristische organisatie zijn hoog. Deze kosten omvatten onder meer de rekrutering van terroristische strijders, het plannen van terrorisme, het verzorgen van training, levensonderhoud, reiskosten, het onderhoud van het terroristische netwerk, de aanschaf van wapens, PR en propaganda.

Terroristische organisaties kennen een grote diversiteit, variërend van omvangrijk en complex, zoals de Islamitische Staat, al Qa'ida en Boko Haram, tot kleine gedecentraliseerde groepen met een platte organisatie. Daarnaast kunnen individuen, *lone wolfs*, terrorisme plegen zonder dat ze zijn verbonden aan een terroristisch netwerk. Terrorismefinanciering kent bijgevolg ook een grote verscheidenheid.

In tegenstelling tot witwassen gaat het bij terrorismefinanciering niet alleen om opbrengsten uit criminele bronnen maar ook om geld dat legaal verkregen is. Criminele bronnen voor terrorismefinanciering die vaak genoemd worden zijn drugs-criminaliteit, wapensmokkel, fraude, kidnapping en afpersing. Voorbeelden van legaal verkregen vermogen dat ook voor terrorisme wordt ingezet zijn donaties en opbrengsten uit legale ondernemingen (De Goede, 2007). *Lone wolfs* gebruiken vaak hun eigen middelen, bijvoorbeeld salarissen of uitkeringen voor het plegen van terrorisme (FATF, 2015a).

Terroristen gebruiken technieken om te voorkomen dat de autoriteiten oog krijgen voor het doel waarvoor het vermogen wordt verzameld.⁵ Daarbij wordt geprobeerd zowel de identiteit van de donoren als de begunstigden te versluieren. Dat het – voor zover bekend – bij terrorismefinanciering vaak gaat om relatief kleine bedragen en dat het zowel kan gaan om vermogen dat zowel afkomstig is uit legale als illegale bronnen bemoeilijkt de detectie van terrorismefinanciering. Over het fenomeen terrorismefinanciering is dan ook veel minder bekend dan over het verschijnsel witwassen.

Terroristen verplaatsen hun vermogen in cash geld, goud en andere waardevolle producten via smokkelroutes, maar gebruiken ook het formele banksysteem en informele geldtransfersystemen zoals hawala en hundi.

Vanwege de ontwrichtende gevolgen van een terroristische aanslag speelt bij de bestrijding van terrorismefinanciering de preventie van delicten een grote rol. Terrorismefinanciering is strafbaar gesteld in artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht.

Een recente publicatie van de FATF wijst erop dat jihadgangers, ook wel aangeduid als *Foreign Terrorist Fighters*, meestal gebruikmaken van eigen middelen of zelf op zoek gaan naar fondsen om hun afreis te bekostigen. Daarbij is het aantrekkelijk om sociale media te gebruiken voor de fondsenwerving. Sociale media hebben een

⁵ Dit in tegenstelling tot bij witwassen dat erop gericht is de illegale oorsprong van het vermogen te versluieren.

groot bereik (van potentiële donoren) en het gebruik van sociale media maakt het gemakkelijk anonimiteit te bereiken. Daarbij komt dat er in toenemende mate anonieme elektronische betaalmogelijkheden beschikbaar komen, zodat de begunstigde lastig te detecteren is (FATF, 2015). Dit geldt vooral wanneer gebruikgevoerd wordt van e-money, zoals bitcoins.

Witwassen en terrorismefinanciering spelen zich voor een belangrijk deel af buiten het zicht van politie en justitie. Het zijn misdrijven die vaak niet aan het licht komen, misdrijven met een groot *dark number*. De NRA dient ook aandacht te besteden aan deze verborgen vormen van witwassen en terrorismefinanciering. Hieruit vloeit voort dat de informatie waarop de NRA wordt gebaseerd niet alleen gegevens over witwassen en terrorismefinanciering zou moeten betreffen die bij politie en justitie bekend zijn.

2.2 De route naar de NRA

In 2006 verscheen er een onderzoek dat is uitgevoerd onder de leiding van Unger met als doel betere informatie te verzamelen over de omvang en de effecten van witwassen (Unger et al., 2006). In dat onderzoek is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar definities, typologieën en groei-effecten. Ook is geprobeerd de vormen van witwassen die zich in Nederland hebben voorgedaan te identificeren. Een resultaat van dit onderzoek vormde de omstrede maar vaak geciteerde dark number schatting dat de omvang van het witgewassen geld in Nederland 18 à 25 miljard euro bedraagt, zo'n 5% van het Bruto Binnenlands Product (Unger et al., 2006). Het onderzoek leverde ook op dat witwassen op korte termijn een positief macro-economisch effect heeft op de ontwikkeling van inkomen, werkgelegenheid, productie en economische groei, maar dat dit effect op de langere termijn negatief uitpakt.

In 2008 verzocht de FATF Nederland in het kader van een *Global Threat Assessment on Money Laundering and Terrorist Financing* aan te geven welke witwasmethoden en/of technieken de grootste bedreigingen vormen voor de Nederlandse samenleving. Omdat deze vraag niet direct kon worden beantwoord werd het Financieel Expertise Centrum (FEC) belast met de uitvoering van een *National Threat Assessment* (NTA). Voor de NTA werden alle relevante actoren vanuit de financiële sector, toezichthouders, onderzoeksinstituten en rechtshandhavende instellingen in Nederland geïnterviewd. De interviews leverden een lijst met belangrijke dreigingen op. Workshops, waaraan beleidsmakers, toezichthouders, officieren van justitie, vertegenwoordigers van politie en de Belastingdienst deelnamen, leidden tot de selectie voor verdere analyse van drie fenomenen die zijn te verbinden aan witwassen, te weten het plaatsen van contant geld in het financiële stelsel, het fingeren van omzet en het plegen van milieucriminaliteit met een financieel motief. De NTA leidde dus niet tot het beoogde overzicht van de grootste witwasbedreigingen voor Nederland. Tijdens de evaluatie van de NTA in 2013 constateerde het FEC dat bij de NTA van het begin af aan een theoretische en methodologische onderbouwing werd gemist en dat de NTA de beleidsverantwoordelijke departementen onvoldoende basis biedt voor het stellen van prioriteiten in het witwasbeleid en het voeren van regie op de uitvoering van beleid. De conclusie was dat de NTA onvoldoende basis vormt voor het voeren van een 'adequaate, overall en risk based witwasbeleid' (FEC, 2013). Zowel de NTA als de evaluatie van de NTA werden niet gepubliceerd.

Mede op basis van de ervaringen met en de voorlopige resultaten van de Nederlandse NTA evaluatie werden in 2012 door de FATF nieuwe aanbevelingen opgesteld

en verschoof de focus van witwasdreigingen naar witwasrisico's. De landen die zijn aangesloten bij de FATF kregen vanaf dat moment de verplichting hun risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering te kennen. Dat dit risicogericht beleid de vorm van een NRA dient aan te nemen, vloeit voort uit EU-beleid, de Vierde Anti-witwasrichtlijn. Een verplichting die voortvloeit vanuit deze richtlijn is dat EU-lidstaten uiterlijk in de zomer van 2017 een NRA dienen te hebben uitgevoerd.

2.3 Risicomanagement

Het beoordelen van risico's vormt een centraal onderdeel van risicomanagement. Er zijn diverse definities en methoden ontwikkeld voor risicomanagement. De *Guidance* die de FATF heeft opgesteld voor het uitvoeren van een NRA witwassen en terrorismefinanciering baseert zich op de raamwerken voor risicomanagement van *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) en ISO 31000. COSO en ISO 31000 maken deel uit van de vergelijking van methoden en raamwerken voor risicomanagement die zijn beoordeeld op geschiktheid voor toepassing door het Directoraat-Generaal van de Nationale Politie binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie (Van der Molen, 2015).

COSO werd opgericht naar aanleiding van enkele spraakmakende boekhoudschandalen en fraudegevallen. COSO heeft als doelstellingen het aanbieden van een uniform en gemeenschappelijk referentiekader voor interne controle aan organisaties en de ondersteuning van het management van organisaties bij de verbetering van het interne beheersingssysteem (COSO, 2004). Volgens Gjerdrum en Peter, die een vergelijking maakten tussen COSO en ISO 31000, concentreert COSO zich vooral op interne beheersing en naleving en wordt COSO gezien als een 'complexe, multi-gelaagde en gecompliceerde richtlijn' die veel organisaties moeilijk te implementeren vinden (Gjerdrum & Peter, 2011). Volgens dezelfde auteurs kan ISO 31000 gemakkelijker worden toegepast omdat ISO 31000 is gebaseerd op een managementsproces waardoor integratie in bestaande strategische en bedrijfsprocessen eenvoudiger wordt. Naast interne beheersing richt ISO 31000 zich expliciet ook op de externe context waarin zich eveneens risico's kunnen voordoen.

In de vergelijking van de veertien methoden voor risicomanagement die Van der Molen in 2015 uitvoerde voor de Nationale Politie stonden de volgende toetsingscriteria centraal: het moest gaan om een *generieke methode*, geschikt voor *toepassing in de publieke sector*, die *projectoverstijgend* kan zijn (Van der Molen, 2015). COSO en ISO 31000 en twee andere methoden⁶ kwamen aan deze criteria tegemoet. Een vergelijking van ISO 31000 en COSO op aanvullende criteria laat zien dat ISO 31000 beter scoort op 'flexibiliteit' en 'gebruiksgemak'.⁷ Omdat de dreigingen en risico's die voor de National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering geanalyseerd moeten worden nog niet zijn gedefinieerd en zich bovendien kunnen wijzigen lijken deze criteria ook voor de NRA van belang te zijn.

⁶ Het betrof AIRMIC: The Risk Management Standard en Management_Of_Risk (M_O_R) (Van der Molen, 2015).

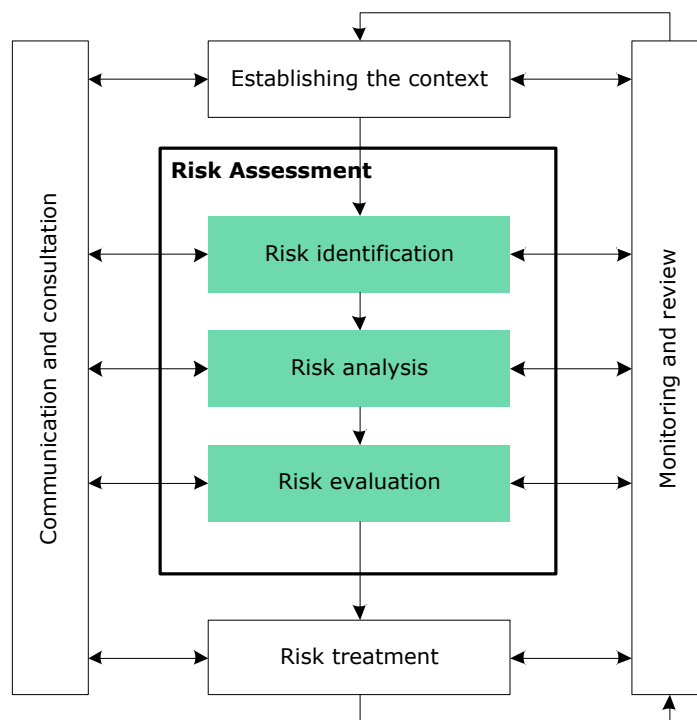
⁷ Aan de twee andere toetsingscriteria, te weten 'bekendheid in Nederland' en 'gerichtheid op resultaat/output', komen zowel COSO als ISO 31000 tegemoet (Van der Molen, 2015).

Belangrijke begrippen binnen ISO 31000 worden gevormd door:

Risico. Risico wordt gedefinieerd als het effect van onzekerheid op de organisatie-doelstellingen. Het effect kan zowel een positieve als negatieve afwijking van de doelstelling betreffen.

Risicomanagement. Risicomanagement omvat de gecoördineerde activiteiten en methoden voor het sturen van een organisatie en het beheersen van de risico's die ingrijpen op de doelstellingen van de organisatie. Figuur 3 geeft het proces van risicomanagement weer volgens de ISO 31000 specificaties. Het is een systematische aanpak voor het in kaart brengen van de context bij de risico's, de consultatie en communicatie met stakeholders en de identificatie, analyse, evaluatie, behandeling, monitoring en de herevaluatie van risico's.

Figuur 3 Het proces van risicomanagement volgens ISO 31000



Volgens ISO 31000 bestaat *risico-assessment* uit drie processen, te weten risico-identificatie, risicoanalyse en risico-evaluatie.

Risico-identificatie. Risico-identificatie omvat het vinden, herkennen en beschrijven van risico's die kunnen ingrijpen op het bereiken van de doelstellingen.

Risicoanalyse. Risicoanalyse verschaft inzicht in de aard, bronnen en oorzaken van de geïdentificeerde risico's en in het risiconiveau. Risicoanalyse wordt ook gebruikt om zicht te krijgen op de effecten en gevolgen van de risico's en in de mate waarin de risico's kunnen worden afgedekt door beleid. Risicoanalyse maakt onderbouwing van de besluitvorming over het omgaan met risico's mogelijk.

Ten slotte wordt bij *risico-evaluatie* nagegaan of de resultaten van de risicoanalyse acceptabel of tolerabel zijn. Voor een risico-assessment voor overheidsbeleid ligt de beslissing over het acceptabel of tolerabel zijn van risico's bij de politiek / het ministerie en niet bij de onderzoekers. Er kan door onderzoekers wel in de risico-evaluatie advies gegeven worden over mogelijk beleid.

2.4 Technieken voor risico-assessment

Volgens ISO 31000 bestaat risico-assessment uit de onderdelen Risico-identificatie, Risicoanalyse en Risico-evaluatie. De bijbehorende ISO/IEC 31010:2009 Risk management – Risk assessment techniques vormt de standaard voor de beoordeling van risico's. Het biedt een overzicht van meer dan dertig technieken voor risico-assessment (ISO/IEC 31010). Dit overzicht wordt weergegeven in bijlage 2.

De keuze voor de toe te passen techniek hangt niet alleen af van het domein waar de risico-assessment zich op richt, maar ook van de context waarin het risico speelt. Ook dient in de analyse rekening te worden gehouden met de beschikbaarheid van data, de wenselijke precisie en de beschikbare tijd voor de analyse.

Risico-assessment is gericht op het ondersteunen van besluitvorming over de mate waarin de risico's wel of niet dienen te worden afgedekt, beleidsopties die verschillen qua risicoprofiel, het prioriteren van beleidsopties voor de beheersing van risico's etc.

Contextanalyse

De contextanalyse zoals vastgelegd in ISO31010 bepaalt in grote mate de uitvoering van het risico-assessment omdat in die fase de doelen van het risico-assessment en de risicocriteria worden gedefinieerd. In de contextanalyse worden de externe, de interne en de risicomangement context onderscheiden en worden de risicomangementcriteria vastgesteld en gedefinieerd.

De *externe context* wordt bepaald door de omgeving waarvoor de risico's worden vastgesteld, waaronder:

- culturele, politieke, wettelijke, regelgevende, financiële, economische en concurrentievermogen bepalende factoren, zowel internationaal, nationaal, regionaal als lokaal;
- sleutelfactoren en trends die invloed hebben op het bereiken van doelstellingen van organisaties;
- percepties en waarden van externe stakeholders.

Het vaststellen van de *interne context* behelst het verzamelen van informatie uit de organisatie met betrekking tot:

- de hulpbronnen en kennis waarover de organisatie beschikt;
- informatiestromen en besluitvormingsprocessen;
- interne stakeholders;
- doelen en strategieën die worden gebruikt om de doelen te bereiken;
- percepties, waarden en cultuur;
- beleid en processen;
- standaarden, normen, regels en referentiemodellen die door de organisatie worden gebruikt;
- structuur van de organisatie, qua beheer, rol, verantwoording, etc.

De context van het risicomanagementproces wordt bepaald door:

- het definiëren van aansprakelijkheden en verantwoordelijkheden;
- het definiëren van de activiteiten die wél en de activiteiten die niet worden uitgevoerd bij het risicomanagement;
- het definiëren van de omvang van het project, het proces, de functie of de activiteit in termen van tijd en locatie;
- het definiëren van de relatie tussen een project of activiteit en andere projecten of activiteiten;
- het definiëren van de toe te passen methoden voor risico-assessment;
- het bepalen van de risicocriteria;
- het definiëren van de wijze waarop de resultaten van het risicomanagement worden geëvalueerd;
- het identificeren en specificeren van de besluiten en acties met betrekking tot het risicomanagement;
- het identificeren van onderzoeken die het domein van het risicomanagement bepalen, de doelen die worden nagestreefd en de middelen die noodzakelijk zijn voor deze onderzoeken.

Het definiëren van de *risicocriteria* omvat het nemen van beslissingen over:

- de aard en de typen van gevolgen van de risico's en de wijze waarop deze worden gemeten;
- de wijze waarop de kansen/waarschijnlijkheden worden uitgedrukt;
- de wijze waarop een risiconiveau wordt vastgesteld;
- de criteria aan de hand waarvan wordt beslist of een risico wel of niet moet worden tegengegaan;
- de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of een risico aanvaardbaar of niet aanvaardbaar is;
- of er rekening wordt gehouden met combinaties van risico's en indien ja, hoe dat zal gebeuren.

Deze criteria kunnen worden gebaseerd op:

- overeengekomen procesdoelen;
- criteria uit specificaties;
- algemene databronnen;
- algemeen aanvaarde criteria uit de sector waartoe de organisatie behoort;
- de mate van risicobereidheid van de organisatie;
- juridische en andere eisen die gelden voor hardware en software.

Risico-identificatie

Het doel van risico-identificatie is na te gaan welke gebeurtenissen of omstandigheden kunnen ingrijpen op de doelbereiking van een organisatie. Door het identificeren van deze risico's kan een organisatie nagaan in hoeverre de risico's worden afgedekt. Hierbij kan worden gedacht aan het identificeren van de bronnen of oorzaken van het risico, gebeurtenissen, situaties, omstandigheden die gevolgen hebben op de mate waarin een organisatie haar doelen bereikt en de aard van de gevolgen.

Volgens ISO/IEC 31010 kunnen risico-identificatie technieken worden onderverdeeld in:

- ervaringsgebaseerde methoden zoals checklists, lessen die zijn getrokken uit eerdere gebeurtenissen;
- expertmeetings waarbij de experts via een systematisch proces de risico's vaststellen;

- inductieve technieken, zoals *hazard and operability study* (HAZOP); bij HAZOP wordt een ingewikkeld proces opgedeeld in een aantal simpelere procesonderdelen. Deze worden door een team gestructureerd en gestandaardiseerd geanalyseerd op mogelijke procesrisico's.

Via ondersteunende technieken, zoals brainstorming en de toepassing van de Delphi-methode kan de volledigheid en accuratesse van de risico-identificatie worden verbeterd. Via MCA kan de uitkomst van de analyse worden geobjectiveerd.

De Delphi-methode is een gestructureerde procedure om een betrouwbare consensus te destilleren uit de oordelen van een groep experts. Het idee is dat de experts eerst individueel en anoniem hun oordeel geven en naarmate het proces vordert steeds meer toegang krijgen tot de oordelen van de andere experts.

Bij MCA wordt een scala aan criteria gebruikt om objectief en transparant te beoordelen welke rangorde de verschillende beleidsopties krijgen. Bij deze analysetechniek wordt gebruikgemaakt van een matrix van beleidsopties en criteria die gerangschikt en geaggregeerd worden om uiteindelijk tot een overall score voor elke beleidsoptie te komen.

Deze methoden komen later in hoofdstuk 2 terug en worden daar toegepast op verschillende onderdelen van de NRA.

Er kan worden besloten de geïdentificeerde risico's te screenen zodat alleen de belangrijkste risico's verder worden geanalyseerd. Wel dient volgens ISO/IEC 31010 hierbij in acht genomen te worden dat sommige niet-significante risico's die zich vaak voordoen toch een significant cumulatief effect kunnen hebben.

De screening kan worden gebaseerd op de criteria die in de contextanalyse zijn vastgesteld. Omdat de contextanalyse de strekking van het risico-assessment bepaalt, is verantwoording van de keuze van de criteria en de explicitering van de daarbij gemaakte aannames belangrijk. Dit betekent dat voor onze NRA witwassen en terrorismefinanciering er des te meer reden is om de contextanalyse mee te nemen, ook al valt dit volgens ISO 31000 buiten het risk assessment.

Risicoanalyse

De analyse van de risico's is gericht op het in beeld brengen van de gevolgen van de geïdentificeerde risico's en de kans dat deze risico's zich zullen materialiseren. Daartoe wordt in de analyse rekening gehouden met de weerbaarheid of kwetsbaarheid van het bestaande systeem om de risico's tegen te gaan.

Methoden voor risicoanalyse kunnen kwalitatief, kwantitatief of semikwantitatief zijn. De keuze voor de methode hangt af van de precieze doelstelling van de analyse en de aard, beschikbaarheid en kwaliteit van de data. *Kwalitatieve methoden* leiden tot het definiëren van gevolgen, kansen en risiconiveaus in termen van hoog, medium en laag. Bij *semikwantitatieve methoden* worden kwalitatieve gevolgen en kansen omgezet in numerieke schalen die door toepassing van een formule tot een kwantitatief risiconiveau leidt. Het gebruik van *kwantitatieve methoden* leidt tot getalschattingen voor gevolgen en kansen. Kwantitatieve methoden zullen niet altijd mogelijk zijn, omdat de benodigde data van voldoende kwaliteit niet of nog niet beschikbaar zijn.

De resultaten van een risicoanalyse dienen met enige terughoudendheid te worden gerapporteerd omdat er vaak onzekerheden aan zijn verbonden en/of mede zijn gebaseerd op aannames. Er kan worden overwogen een onzekerheidsanalyse uit te voeren om beter zicht te krijgen op de mate van onzekerheid. Hierbij kan worden gedacht aan een gevoeligheidsanalyse.

De weerbaarheid van het systeem tegen de geïdentificeerde risico's

Het overblijvende risico wordt bepaald door de mate waarin het beheerssysteem in staat is de effecten van de optredende risico's tegen te gaan. Dit hangt af van de effectiviteit van het bestaande systeem.

De weerbaarheid van het systeem tegen een risico kan worden bepaald aan de hand van de beantwoording van de volgende vragen:

- Met welke instrumenten wordt het risico beheerst?
- Worden de instrumenten uitgevoerd zoals bedoeld?
- Kan worden aangetoond dat de ingezette instrumenten werkzaam zijn?
- Zijn deze instrumenten in staat het risico te beheersen tot een acceptabel niveau?

De effectiviteit van een instrument of controlesysteem kan kwalitatief, semikwantitatief of kwantitatief worden uitgedrukt. Hierbij dient volgens ISO/IEC 31010 in ogenschouw te worden genomen dat in veel gevallen een hoge mate van accurate niet kan worden gegarandeerd. De belangrijkste reden om de risicoanalyse dan toch uit te voeren is dat dan kan worden beoordeeld of het de moeite waard is een instrument te verbeteren of dat er beter naar een andere oplossing kan worden gezocht.

Gevolgenanalyse

Een gevolgenanalyse stelt de aard van de gevolgen na het voordoen van bepaalde gebeurtenissen of omstandigheden vast. Gebeurtenissen kunnen effecten hebben die verschillen qua omvang en terreinen van uitwerking. Ook kunnen de effecten van gebeurtenissen voor stakeholders verschillend uitpakken. Het type van de gevolgen en de stakeholders die in de analyse worden meegenomen dienen te worden bepaald in de context analyse.

Gebeurtenissen kunnen geringe gevolgen of effecten hebben en een grote kans dat ze zullen voorkomen of juist grote gevolgen paren aan een kleine kans. Bij risico-beheersing ligt het in de rede dat wordt gefocust op gebeurtenissen met grote gevolgen. Dit neemt niet weg dat het ook zinvol kan zijn de risicobeheersing te richten op gebeurtenissen met op zichzelf geringe gevolgen maar die zich vaak voordoen en cumulatief of op lange termijn een grote impact hebben.

In een gevolgenanalyse wordt rekening gehouden met:

- de bestaande beheersingsinstrumenten en de factoren die invloed hebben op de gevolgen;
- de gevolgen van het optreden van gebeurtenissen op de doelstellingen;
- zowel de directe gevolgen als de gevolgen die na verloop van tijd ontstaan;
- secundaire gevolgen, zoals neveneffecten.

Waarschijnlijkheidsanalyse

Volgens ISO/IEC 31010 zijn er drie benaderingen in gebruik om de kans op het voordoen van een gebeurtenis vast te stellen.

- Het gebruik van historische data om de kans te bepalen dat een gebeurtenis, situatie of omstandigheid zich in de toekomst weer zal voordoen. Een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van deze benadering is dat de te gebruiken data relevant dienen te zijn voor de te onderzoeken gebeurtenis. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat indien er weinig data beschikbaar zijn van gebeurtenissen de schatting van de kans dat een dergelijke gebeurtenis zich opnieuw zal voordoen onzeker zal zijn.
- Kansvoorspellingen aan de hand van predictieve technieken zoals *Fault Tree Analysis*, *Event Tree Analysis* en *Bowtie Analysis*. Wanneer historische data niet beschikbaar of adequaat zijn, kan de kans worden bepaald door analyse van

getalsmatige data van het beheersysteem, de activiteit, het instrumentarium, de organisatie en van de daarbij horende succes en faalfactoren.

- Expertoordelen die in een gestructureerd en systematisch proces zijn verzameld kunnen worden gebruikt om de kans dat een gebeurtenis zich voordoet in te schatten. Het voordeel van het gebruik van de expertoordelen is dat in het oordeel historische kennis, systeem- en organisatiespecifieke kennis en praktijkervaring worden meegewogen. Formele methoden die gebruikmaken van expertoordelen zijn Delphi-benadering, gepaarde vergelijking, *Category Rating*, *Absolute Probability Judgement* en MCA.

Onzekerheden en gevoeligheden

Er kunnen aanzienlijke onzekerheden zijn bij de uitvoering van een risico-assessment. Analyse van de onzekerheden die verbonden zijn aan het gebruik van data, methoden en modellen biedt zicht op de betrouwbaarheid van de analyses. Onzekerheidsanalyses omvatten onder meer het vaststellen van de variatie in en het gebrek aan precisie van de resultaten. Dit kan terug te voeren zijn op onbetrouwbare data, assumptieschendingen of onuitgewerkte/impliciete assumpties. Om de onzekerheden in beeld te krijgen kan een gevoeligheidsanalyse worden uitgevoerd of deze expliciet op een kwantitatieve schaal aan te geven.

2.5 De toepasbaarheid van technieken in de fasen van risico-assessments

De selectie van de technieken voor risico-assessment dient aan te sluiten bij de in de contextanalyse opgestelde risicocriteria, de complexiteit van het specifieke risico en de informatiebehoefte van de besluitvormers. Een ander aandachtspunt is dat de resultaten van het risico-assessment traceerbaar, herhaalbaar en verifieerbaar dienen te zijn. Verder dient rekening te worden gehouden met de aard en de mate van de onzekerheid van de risico-inschatting, waarbij afgewogen moet worden of de beschikbare informatie voldoende volledig en geschikt genoeg is voor de toepassing van de methode. Uiteraard dienen ook de benodigde hulpbronnen zoals de beschikbare tijd, expertise, data en budget in de overweging te worden meegenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de methoden uit ISO 31010 met een specificatie van de fasen van risico-assessment waarin de techniek kan worden toegepast.

Een ander belangrijk element is dat de ervaring leert dat bij een risk assessment veel geleerd wordt uit eerdere risk assessments en op deze manier een risk assessment steeds verder verbeterd (en geobjectiveerd) kan worden. Het is dan ook essentieel dat bij de opzet van een NRA groeipad vanaf het begin gedacht wordt aan de leermomenten die een NRA kan opleveren.

2.6 FATF-Guidance voor de uitvoering van een NRA

Vanuit het lidmaatschap van de FATF hebben de aangesloten landen de verplichting risicogericht beleid witwassen en terrorismefinanciering te voeren. Deze verplichting komt voort vanuit de eerste aanbeveling van de FATF en de 'interpretative note' daarbij.⁸ De aangesloten landen dienen de risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering die voor hen van toepassing zijn te identificeren, in te schat-

⁸ Zie de FATF recommendations 2012, online beschikbaar: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

ten en er inzicht in te hebben. Een aan te stellen autoriteit zou de acties die worden uitgevoerd voor het inschatten van deze risico's moeten coördineren⁹. Het risico-assessment vormt de basis voor een risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering. Bijvoorbeeld door voor dreigingen met hoge risico's meer middelen vrij te maken dan voor de dreigingen met lagere risico's.

Omdat risico's door allerlei redenen kunnen wijzigen dienen de risico's te worden gemonitord in een voortdurend proces. Het doel hiervan is (1) Input te leveren voor de verbetering van het anti-witwasbeleid en het beleid tegen terrorismefinanciering, (2) Basis te bieden voor het prioriteren van maatregelen en toewijzen van middelen aan de actoren die witwassen en terrorismefinanciering bestrijden, en (3) Informatie te leveren voor de risicotaxaties die de financiële instituties en de specifiek omschreven vrije beroepsgroepen (de zogenoemde DNFBP's) uitvoeren. Het idee is dat de risico's per land verschillen en dat ondanks een uniforme lijst van veertig aanbevelingen de invulling van het beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering kan (en moet) verschillen. Verder kan risicogericht beleid ervoor zorgen dat het beleid geen vaststaand gegeven hoeft te zijn maar zich over tijd kan aanpassen aan de veranderingen in dreigingen.

Om de aangesloten landen te helpen met de uitvoering van een NRA Witwassen en Terrorismefinanciering stelde de FATF in 2013 een *Guidance* op voor de uitvoering van de NRA's (FATF, 2013a). In de *Guidance* wordt aangegeven dat het niet de exacte methoden/acties zal omschrijven die ondernomen moeten worden, maar het slechts voorbeelden aanlevert die kunnen helpen bij het uitvoeren van een NRA (FATF, 2013a, p. 5).

In de *Guidance* staan de sleutelconcepten Dreigingen, Kwetsbaarheden, Gevolgen en – uiteraard – Risico's centraal. Voor de in Nederland uit te voeren NRA's sluiten we aan bij deze concepten. Deze worden als volgt omschreven.

Dreigingen zijn personen, groepen personen, objecten of activiteiten die schade kunnen veroorzaken aan bijvoorbeeld de staat, de samenleving en de economie. Voor witwassen en terrorismefinanciering gaat het om criminelen, terroristische groeperingen, hun facilitatoren, hun fondsen en de activiteiten met betrekking tot witwassen en/of terrorismefinanciering die ze ontplooiën.

Kwetsbaarheden maken het reëel worden van dreigingen mogelijk. Te denken valt aan systeemzwakheden die voor witwassen en terrorismefinanciering benut kunnen worden, zoals gebrekkige controle en/of toezicht of specifieke kenmerken/eigenschappen van een land, sector, diensten of financiële producten. De kwetsbaarheden maken het optreden van schade mogelijk.

De *Gevolgen* betreffen de schade die optreedt als gevolg van witwassen en TF. Hierbij kan worden gedacht aan de uitwerking van de criminele en terroristische activiteiten op het financiële systeem, de financiële instituties, de economie en de samenleving. Deze gevolgen zijn overigens niet alleen negatief, want criminelen besteden hun opbrengsten (deels) in de reguliere economie.

De *Risico's* van witwassen en terrorismefinanciering zijn een functie van de drie bovengenoemde factoren (dreigingen, kwetsbaarheden en gevolgen). Hoe deze functie er precies uitziet wordt in het midden gelaten.

⁹ De beleidsverantwoordelijke departementen voor de preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in Nederland, te weten het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie, hebben het WODC gevraagd deze functie in te vullen.

Volgens de *Guidance* is de eerste belangrijke overweging of het risico-assessment voor witwassen en terrorismefinanciering apart of gezamenlijk gedaan zal worden. In Nederland is ervoor gekozen om deze twee fenomenen te scheiden. Hoewel er beleidstechnisch een behoorlijke overlap zit (bij beiden speelt bijvoorbeeld het analyseren van het financiële verkeer een belangrijke rol), zijn de feitelijke gedragingen zeer verschillend. Terwijl het bij witwassen simpel gezegd gaat over het wit (legaal) maken van zwart (illegaal) geld, gaat het er bij terrorismefinanciering om het aanwenden van witte en zwarte gelden voor illegale activiteiten (zie ook Ferwerda, 2012, p.10).

De *Guidance* stelt verder dat uiteindelijk alle risico's in kaart dienen te worden gebracht en dat alle relevante instanties en partijen daaraan dienen mee te werken. Als er toch gaten zitten in de analyse, dan moeten die goed aangegeven worden zodat daar in een later stadium extra onderzoek naar gedaan kan worden. De FATF ziet de voordelen van een kwantitatieve analyse (betrouwbaarder en makkelijker te repliceren), maar waarschuwen direct dat een gebrek aan data betekent dat het moeilijk zal zijn om de analyse enkel kwantitatief te doen. De waarschuwing van de FATF is met name dat methoden die volledig gebaseerd zijn op data het risico hebben meer aandacht te geven aan risico's die makkelijker te meten zijn (FATF, 2013a, p. 17). Toch benadrukt de FATF uiteindelijk dat een risico-assessment zo veel mogelijk gebaseerd moet zijn op objectieve informatie (waarmee niet per se kwantitatieve informatie bedoeld lijkt te worden). Het detecteren en beschrijven van gebrek aan informatie/data kan een onderdeel zijn van NRA, het kan immers een kwetsbaarheid op zich zijn.

Verder bevat de *Guidance* een lange lijst van mogelijke factoren voor dreigingen en kwetsbaarheden en wordt een tien jaar oud literatuuroverzicht (gemaakt door Joras Ferwerda voor de studie van Brigitte Unger uit 2006 voor het ministerie van Financiën; Unger et al., 2006) van mogelijke consequenties gepresenteerd. Opvallend is dat Nederland als één van de voorbeelden wordt aangedragen van waar al eens een (soort van) risicoanalyse voor witwassen en/of terrorismefinanciering is uitgevoerd. Hierbij wordt verwezen naar de studie van Unger et al. in 2006 in opdracht van het ministerie van Financiën, een nationale dreigingsanalyse van het FEC (niet gepubliceerd) en het nationaal dreigingsbeeld van de KLPD uit 2012.

De NRA *Guidance* verwijst ook naar de risicomangement methoden COSO en ISO 31000, maar gaat hier verder niet op in.

2.7 Al uitgevoerde NRA's

Diverse landen hebben inmiddels al een NRA uitgevoerd. Om daarvan te leren hebben we de toegepaste methoden van vijf van deze NRA's geanalyseerd. Het gaat om de NRA's van Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Canada, Italië en Zweden. Deze landen zijn geselecteerd op basis van beschikbaarheid van het rapport in de Engelse taal en relevantie. Hierbij is rekening gehouden met:

- 1 De voortrekkersrol van de Verenigde Staten
- 2 Inhoudelijke redenen: Canada werd geselecteerd vanwege de criteriagerichte benadering, Zweden werd geselecteerd vanwege het gebruik van de 'Immediate outcomes' voor de identificatie van de kwetsbaarheden. De FATF heeft voor witwassen acht en voor terrorismefinanciering twee 'Immediate outcomes' opgesteld waaraan het beleid moet voldoen voordat de FATF het beleid als effectief beschouwt. Italië werd geselecteerd vanwege de lange traditie in het

- bestrijden van de georganiseerde criminaliteit, de maffia, en de deskundigheid en ervaring die daaruit is opgedaan’.
- 3 Er is voor gekozen minimaal drie Europese landen te selecteren. Vandaar dat ook het Verenigd Koninkrijk werd geselecteerd.

2.7.1 Verenigde Staten

Titel

National Money Laundering Risk Assessment (2015), Department of the Treasury.

Methodologie en terminologie

Dit risico-assessment is een update van het in 2005 gepubliceerde risico-assessment van de Verenigde Staten. Het rapport stelt direct dat het probeert de terminologie en methodologie te volgen van de FATF-Guidance. Opvallend genoeg blijkt uit de zin daarna echter dat de gekozen terminologie toch afwijkt van de FATF-Guidance, doordat de dreigingen gedefinieerd worden als enkel de gronddelicten voor witwassen (de *Guidance* spreekt in veel bredere zin over dreigingen: *dreigingen* zijn personen, groepen personen, objecten of activiteiten die schade kunnen veroorzaken aan bijvoorbeeld de staat, de samenleving en de economie).

Aanpak

De voornaamste bron voor het risico-assessment is een aangelegde database van rond de vijf duizend witwaszaken. Om tot een risicoanalyse te komen, worden de volgende vier stappen onderscheiden:

- identificeren van de aard en omvang van gronddelicten om de bron van binnenlandse criminele opbrengsten vast te stellen;
- inventariseren van de geïdentificeerde witwasmethoden;
- de afschrikkende werking van het anti-witwasbeleid beoordelen;
- zodat vervolgens de overgebleven witwasrisico's geïdentificeerd kunnen worden.

In de eerste stap wordt behoorlijk uitgebreid een beschrijving gegeven van alle mogelijke gronddelicten en de daarover bekende cijfers. Vervolgens wordt er per witwasmethode die uit de witwaszaken naar voren is gekomen besproken hoe dit zich manifesteert (met voorbeeldzaken), welk beleid hiervoor relevant is en wat het risico ervan is (dit risico is niet gekwantificeerd). De laatste drie stappen worden dus in feite in samenhang besproken. De criteria voor het selecteren van de witwasmethoden zijn niet gespecificeerd, er wordt enkel genoemd dat de database van 5.000 witwaszaken de basis van de analyse is.

Evaluatie methode

Het aantal zaken dat is geanalyseerd voor het opstellen van dit risico-assessment is ongeëvenaard. Een database van 5.000 witwaszaken is indrukwekkend te noemen. Dit is een vrij objectieve basis voor onderzoek en het zou mooi zijn om een dergelijke aanpak ook in Nederland toe te kunnen passen. Een standaardopmerking bij een database met opgehelderde zaken echter is dat een dergelijke database per definitie een selectie bias bevat; het is onduidelijk in hoeverre de opgehelderde zaken representatief zijn voor alle criminele handelingen.

Wat hierbij verder opgemerkt moet worden, is dat als de witwasmethoden waarop de NRA zich focust gebaseerd worden op bestaande witwaszaken, dat de witwasmethoden die nog niet gesignaleerd zijn maar wel een bedreiging kunnen zijn, niet aan het licht zullen komen. Hierin schiet het Amerikaanse risico-assessment tekort.

Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat het anti-witwas raamwerk in de Verenigde Staten er over het algemeen in slaagt om de risico's te minimaliseren. Er lijkt geen directe objectieve manier te zijn waarmee het rapport tot deze conclusie is gekomen. Verder wordt gesteld dat de kwetsbaarheden over het algemeen hetzelfde zijn gebleven.

Al met al is het een omvangrijk rapport dat vooral geschreven lijkt te zijn om aan de internationale verplichting te voldoen en ervoor te zorgen dat er geen kritiek/discussie uit voort zal komen. De gekozen onderzoeksmethode leidt per definitie tot een risicoloze conclusie. Ten eerste is een beperking aan de Amerikaanse methode dat nog niet ontdekte witwasmethoden niet meegenomen worden. Ten tweede, door enkel te kijken naar de opgehelderde zaken, zullen dit over het algemeen de methoden zijn waartegen al beleid kan zijn geformuleerd (daardoor zijn die zaken immers opgehelderd) en ook nog eens in de juiste verhoudingen; daar waar veel beleidsprioriteit is gegeven zullen over het algemeen ook meer witwasmethoden ontdekt worden en aangezien het aantal witwasmethoden de basis is voor prioritering in het risico-assessment lijkt daar ook de meeste prioriteit te liggen. Zo is de cirkel altijd mooi rond en zal er geen schokkende conclusie volgen. De resultaten van het rapport zijn dan ook veelal voorspelbaar te noemen (wat ook in het rapport zelf benoemd wordt).

Een andere zwakte van het Amerikaanse risico-assessment is dat de gevolgen van de witwasmethoden (vrijwel) geen aandacht krijgen. Ook hierdoor zullen conclusies over het wellicht moeten aanpassen van het huidige beleid niet snel getrokken worden.

De methode is uitgebreid beschreven, maar de onderliggende data zijn niet beschikbaar en de keuzes worden niet gemaakt op basis van objectieve criteria. Hierdoor is deze methode niet inzichtelijk, controleerbaar en reproduceerbaar.

De methode komt uiteindelijk niet tot een kwantificeerbare risico-assessment.

2.7.2 Verenigd Koninkrijk

Titel

UK national risk assessment of money laundering and terrorist financing (oktober 2015), HM Treasury and Home Office.

Methodologie

De toegepaste methode gaat uit van de modellen die zijn ontwikkeld door de Wereldbank¹⁰, IMF¹¹, de FATF-Guidance voor de uitvoering van een NRA (FATF, 2013a) en enkele door andere landen uitgevoerde NRA's. De drie fasen voor risico-assessment uit de FATF-Guidance werden doorlopen, te weten Identificatie, Assessment en Evaluatie. In de methode worden de sleutelconcepten uit de FATF-Guidance gebruikt, te weten Dreigingen, Kwetsbaarheden, Gevolgen en uiteraard Risico's.

Aanpak

Identificatie

Stakeholders werden geconsulteerd voor de identificatie van de relevante dreigingen en kwetsbaarheden in workshops en bilaterale interviews met rechtshandhavers,

¹⁰ *The World Bank Risk Assessment Methodology*. www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/risk_assessment_world_bank.pdf.

¹¹ *The International Monetary Fund Staffs' ML/FT NRA Methodology*. www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_IMF.pdf.

toezichthouders, overheidsinstellingen, NGO's en vertegenwoordigers van bedrijven die te maken hebben met anti-witwasbeleid.

Uitgangspunten bij het vaststellen van de voornaamste dreigingen waren eerdere assessments, onder meer door rechtshandhavers. Aan de hand van workshops en vragenlijsten werden risicovolle bedrijfsactiviteiten geïdentificeerd en geprioriteerd op basis van de mate van risico.

Assessment

De risico's en de impact van de risico's zijn vastgesteld door analyse van data van toezichthouders. Deze zijn op onderdelen onvolledig, inconsistent of onderling tegenstrijdig, omdat het bij witwassen en terrorismefinanciering gaat om groten-deels verborgen fenomenen. De conclusies van het assessment zijn daarom groten-deels gebaseerd op expert oordelen van wetshandhavers, toezichthouders en de anti-witwasportefeuillehouders binnen bedrijven.

De geïdentificeerde risico's werden sectorgewijs gevalideerd door middel van peer review met stakeholders (bedrijven, toezichthouders, politie, wetshandhaving, andere overheidsorganisaties en NGO's zoals *Global Witness* en *Transparency International*).

Evaluatie van de risico's

De mate waarin sectoren aan de risico's zijn blootgesteld werd bepaald door de rangordening die de toepassing van het MoRiLe-model (*Management of Risk in Law enforcement*) van de *National Crime Agency* (NCA) opleverde. Om de afhankelijkheid van kwantitatieve data van het MoRiLe model te verminderen werden aan het model 'factoren voor kwalitatieve assessment' toegevoegd.

Het model schat per sector de mate van risico in op basis van de kwetsbaarheid van de sector met betrekking tot witwassen en de relatieve kans dat de dreiging in die sector reëel wordt.

Bij het risico-assessment binnen de gekozen sectoren golden de volgende criteria:

- Mogelijkheden om anoniem geld over te maken. Hoe groter deze mogelijkheden hoe hoger de kwetsbaarheid en het risico.
- Het kennisniveau over de mogelijkheden om geld wit te wassen, hoe lager de sector kennis, hoe hoger de kwetsbaarheid en het risico.
- De complexiteit en het bereik van de diensten (nationaal vs internationaal) die de sector aanbiedt of de mogelijkheid om geld naar het buitenland over te maken, gegeven de aard van het geld, contant of e-money. Dit is op sectorniveau vastgesteld.
- Het relatieve volume, de omloopsnelheid van geld van bedrijven in de sector, gecorrigeerd voor de aard van het geld. Dit is eveneens op sectorniveau vastgesteld.
- De mate van compliance binnen de sector.

In de NRA van het Verenigd Koninkrijk is op basis van de volgende criteria de kans bepaald dat een dreiging reëel wordt:

- De omvang van de sector.
- De mate waarin de sector verdachte transacties rapporteert (in het Verenigd Koninkrijk dienen meldplichtige instellingen en bedrijven verdachte transacties te rapporteren, dit in tegenstelling tot de ongebruikelijke transacties in Nederland).
- De kennis van de rechtshandhavende partijen over de prevalentie van witwassen binnen de sectoren.

Voor het vaststellen van de gevolgen van witwassen gold voor alle sectoren de aanname dat deze ernstig zijn.

Per sector werden de kwetsbaarheden en kansen gescoord in een matrix die de risico's classificeert in lage, medium en hoge risiconiveaus. Vervolgens zijn deze risiconiveaus verminderd op basis van de weerbaarheid van het anti-witwassysteem van de rechtshandhaving en het toezicht.

Evaluatie methode

Veel duidelijker dan dat de methode voornamelijk kwalitatief van aard is en voor het grootste deel is gebaseerd op oordelen van stakeholders die aan peer review zijn onderworpen, wordt de methodenbeschrijving niet. Er is informatie verzameld door middel van vragenlijstonderzoek, onder anderen bij toezichthouders, maar de vragen die werden voorgelegd zijn niet opgenomen. Dit geldt eveneens voor de resultaten die dat opleverde. De methodenbeschrijving geeft de criteria weer die in het risico-assessment zijn betrokken. Er is een model gebruikt voor het prioriteren van risico's, het MoRiLe-model, maar verder dan dat er voor de NRA enkele kwalitatieve componenten aan dit model zijn toegevoegd gaat de beschrijving van het model niet. Het gewicht dat de elementen in het risico-assessment kregen werd niet beschreven, laat staan dat dit gewicht is verantwoord. Door al deze onduidelikheden blijft onhelder op welke gronden de risico's zijn geprioriteerd. De beschrijving van de aanpak laat op alle onderdelen onhelderheden zien waardoor een replicatie van de NRA door externe onafhankelijke onderzoekers niet mogelijk is. Er kan niet worden gereproduceerd hoe de risico's zijn vastgesteld.

2.7.3 Canada

Titel

Assessment of inherent risks of money laundering and terrorist financing in Canada (2015), Department of Finance Canada.

Methodologie

Het rapport omschrijft de toegepaste methode als een strikte en systematische analyse van kwalitatieve en kwantitatieve data en expertoordelen over witwassen en terrorismefinanciering. Het risico-assessment bestaat uit een 'assessment' van de dreigingen met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering en de kwetsbaarheden voor Canada als geheel en voor Canadese sleutelsectoren en risicovolle financiële producten, waarbij rekening gehouden wordt met de gevolgen van witwassen en terrorismefinanciering. De risico's zijn bepaald door de dreigingen te koppelen aan de kwetsbare sectoren en producten aan de hand van de modus operandi die witwassers, terrorismefinanciers en de facilitoren daarvan gebruiken. Door de dreigingen te verbinden aan de kwetsbaarheden werden risicoscenario's ontwikkeld. Dit leidde tot de identificatie van de sectoren en producten waarvoor de hoogste risico's gelden.

De basis voor het risico-assessment wordt gevormd door de definitie dat Risico een functie is van de componenten Dreigingen, Kwetsbaarheden en Gevolgen. Hiermee volgt Canada de definitie uit de FATF-Guidance (FATF, 2013a). Canada concretiseert deze algemene risicofunctie en ziet risico als een functie van de kans dat 'dreigingsactoren' kwetsbaarheden benutten om illegaal verkregen geld wit te wassen of terrorisme te financieren en de gevolgen daarvan als dit zou plaatsvinden.

De dreigingen voor witwassen werden afzonderlijk geanalyseerd van de dreigingen voor terrorismefinanciering vanwege de verschillende aard van de dreigingen. Voor het identificeren van de kwetsbaarheden werd het niet nodig geacht verschillende benaderingen te gebruiken, omdat aangenomen werd dat witwassers en terrorismefinanciers dezelfde kwetsbaarheden in het systeem proberen te benutten.

Aanpak

Identificatie

De dreigingen en kwetsbaarheden werden geïdentificeerd door middel van workshops met experts (bestrijders van witwassen en terrorismefinanciering). Zij stelden aan de hand van sets van criteria de ernst vast van de geïdentificeerde dreigingen en kwetsbaarheden van sectoren en producten. Hierbij benutten ze ook andere beschikbare informatie, data en analyseresultaten voor het inschalen van de dreigingen en kwetsbaarheden in laag, medium, hoog of zeer hoog. De individuele oordelen werden geaggregeerd zodat 'overall' oordelen tot stand kwamen.

De witwasdreigingen voor Canada werden bepaald voor witwassen door tussenpersonen en de 21 criminele activiteiten waarvan de geraadpleegde experts van mening waren dat ze het meeste opleveren.

Assessment

Het niveau van de dreigingen die uitgaan van deze activiteiten werd vastgesteld aan de hand van de volgende criteria.

- ontwikkelingsniveau: kennis, vaardigheden en expertise die noodzakelijk zijn om geld wit te wassen;
- capaciteit: de mate waarin een netwerk en/of andere hulpbronnen beschikbaar zijn om geld wit te wassen;
- bereik: de mate waarin financiële instituties, DNFBP's (vrije beroepsgroepen zoals advocaten, notarissen, etc.) en andere sectoren kunnen worden gebruikt voor witwasactiviteiten;
- opbrengsten: de geschatte jaarlijkse opbrengsten van het witwassen.

De dreigingen met betrekking tot terrorismefinanciering werden ingeschat voor tien terroristische organisaties en voor strijders die naar het buitenland vertrekken om te vechten voor terroristische bewegingen of deze te ondersteunen. De dreiging die uitgaat van deze actoren is bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- ontwikkelingsniveau: kennis, vaardigheden en expertise die noodzakelijk zijn om terrorisme te financieren;
- capaciteit: de mate waarin een netwerk en / of andere hulpbronnen beschikbaar zijn voor het financieren van terrorisme;
- bereik: de mate waarin de dreigingsactoren toegang hebben tot een netwerk van supporters en sympathisanten binnen en buiten Canada;
- geschatte omvang fondsenwerving: de geschatte waarde van de jaarlijkse fondsenwerving voor terrorismefinanciering in Canada;
- diversiteit van methoden: de verscheidenheid en complexiteit van methoden voor het verzamelen, samenvoegen, overbrengen of overmaken en gebruiken van fondsen voor terrorisme in Canada;
- vermoedelijk gebruik van de fondsen: de mate waarin de fondsen die in Canada of in andere landen zijn verzameld gebruikt kunnen worden voor doeleinden die tegen de nationale en internationale belangen van Canada ingaan.

In het risico-assessment werd de context waarin de risico's spelen meegewogen door rekening te houden met economische, geografische, demografische, politieke, rechtstatelijke kenmerken van Canada. In deze context werden kwetsbaarheden voor witwassen en terrorismefinanciering getaxeerd voor 27 economische sectoren en producten. De mate van kwetsbaarheid hiervan werd bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- eigenschappen: economisch belang, complexiteit, mate van integratie met andere sectoren, bereik en toegankelijkheid van de sectoren en producten;

- aard van de producten en diensten: de aard van de kwetsbare producten en diensten en het volume, de snelheid en de frequentie van de klanttransacties voor deze producten en diensten;
- aard van de relatie die de bedrijven met hun klanten onderhouden: de verhouding tussen arbeidsextensieve en intensieve bedrijfsprocessen, directe versus indirecte contacten, blootstelling aan hoog-risicoklanten en -bedrijven;
- geografisch bereik, de mate waarin economische activiteiten worden ondernomen met zogenoemde hoge-risicolocaties of jurisdicties;
- aard van de afleverkanalen: de anonimiteit en complexiteit die mogelijk zijn bij het leveren van de producten en diensten.

Evaluatie van de risico's

Het risico-assessment voor witwassen en terrorismefinanciering werd gebaseerd op de kans dat witwassen of terrorismefinanciering zich kunnen voordoen rekening houdend met de gevolgen daarvan. De kans op een gebeurtenis werd geschat door de witwas- en terrorismefinancieringsdreigingen te verbinden aan de kwetsbare sectoren en producten en hiervoor na te gaan welke mogelijkheden er voor witwassers en terrorismefinanciers bestaan deze kwetsbaarheden te benutten. Aan de hand van deze oordelen werden per sector de risico's bepaald die grafisch werden weergegeven om een gemakkelijke vergelijking mogelijk te maken. Ten slotte werden mede op basis van informatie uit opsporingsdossiers beschrijvingen opgesteld van zaken die worden aangeduid als scenario's.

Evaluatie methode

Centraal in de toegepaste methode stond het gebruik van expertoordelen. De scenario's die in het uiteindelijke risico-assessment zijn ontwikkeld kwamen deels tot stand door dossierinformatie uit opsporingszaken. De criteria waartegen de dreigingen en kwetsbaarheden zijn vastgesteld zijn helder omschreven.

Helder is echter niet de wijze waarop de risicomaat is vastgesteld. Het rapport spreekt over een genormaliseerde numerieke waarde tussen 0 en 1, waarin de onderscheiden risiconiveaus laag, medium, hoog (en zeer hoog) werden geplaatst. Hoe de precieze risiconiveaus zijn vastgesteld wordt in het rapport niet verantwoord. De criteria die hierbij zijn betrokken worden beschreven, maar dit geldt niet voor de wijze waarop deze zijn gecombineerd tot het uiteindelijke risico-assessment.

De scenario's uit de Canadese NRA zijn geen echte scenario's die zich richten op de onzekere toekomst maar eerder zaakbeschrijvingen die zicht geven op de modus operandi van witwassers.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de omzetting van de kwalitatieve risico-oordelen naar de numerieke waarden die in de grafieken zijn gebruikt onterecht een objectieve schijn wekken voor de wijze waarop de risico's zijn vastgesteld.

2.7.4 Italië

Op dit moment is alleen de methode in het Engels gepubliceerd, de resultaten zijn enkel in het Italiaans beschikbaar. In de methode voor het vaststellen van de witwas- en terrorismefinancieringsrisico's is ook een effectiviteitsstudie van het beleid beschreven. Deze dient als een analyse van de mogelijke kwetsbaarheden van het systeem.

Titel

Analysis of Italy's National Money Laundering and Terrorist Financing Risks – Methodology (2014), Financial Security Committee.

Methodologie

In Italië wordt de risicoanalyse gesplitst voor witwassen en terrorismefinanciering. De methode beschrijft enkel de ontwikkeling van een risicoanalyse voor witwassen en stelt dat de analyse voor terrorismefinanciering volgt uit de methode voor witwassen.

Terminologie

Risico is gedefinieerd als een functie van kans en consequentie.

Kans is een functie van dreigingen en kwetsbaarheden.

De focus van de methodologie is op dreigingen en kwetsbaarheden, consequenties worden buiten beschouwing gelaten omdat hiervoor onvoldoende analytische data beschikbaar zijn. Dreigingen zijn geoperationaliseerd als (1) misdadgeld verdiend met gronddelicten in Italië en (2) buitenlands misdadgeld. De kwetsbaarheden lijken¹² geoperationaliseerd te worden met de effectiviteitsstudie en twee kritieke punten in het socio-economische systeem: de informele economie en cash geld.

Misdadgeld: analyse van de gronddelicten gepleegd in Italië

Gronddelicten krijgen wegingen, gebaseerd op drie elementen: omvangschatting (€), strafmaat en frequentie waarin het gronddelict wordt gedetecteerd en gerapporteerd. Als één van de drie ontbreekt, dan wordt er geen weging uitgerekend, maar een weging gekozen, gebaseerd op de mening van experts. Elk element krijgt een score van 1 (niet significant) tot 4 (erg significant) op basis van de data en deze worden bij elkaar opgeteld om tot een ranking te komen. De experts kunnen deze scores wijzigen, als ze de wijziging kunnen onderbouwen.

Buitenlands misdadgeld

Er wordt informatie verzameld over buitenlandse criminele winsten. Op basis van deze informatie geven experts een score voor de dreiging, opnieuw van 1 (niet significant) tot 4 (erg significant).

Kritieke punten in het socio-economisch systeem

Naast de resultaten uit de effectiviteitsstudie van beleid wordt er gefocust op twee kritieke punten in het socio-economische systeem in Italië: Informele economie en cash. Deze twee worden gezien als het meest relevant. Hoe dit is vastgesteld wordt niet duidelijk; een bron, methode of redenering wordt niet genoemd. Ook deze punten krijgen een score van 1 (niet significant) tot 4 (erg significant).

De bovengenoemde dreigingen worden afgezet tegen de zwakheden om het inherente risico te kunnen bepalen, zie tabel 1.

¹² De terminologie is niet helemaal consistent, maar dit kan komen door de vertaling naar het Engels. Eerst wordt gesproken over 'vulnerabilities', terwijl later enkel gesproken wordt over 'criticalities' en 'critical issues'.

Tabel 1 Risico's als functie van dreigingen en kwetsbaarheden

Threat	Very significant			Rather significant	Very significant
	Rather significant			Rather significant	Very significant
	Lowly significant	Lowly significant			
	Non significant	Non significant			
		Non significant	Lowly significant	Rather significant	Very significant
System weakness					

Bron: Analysis of Italy's National Money-Laundering and Terrorist Financing risks – methodology (2014, p. 13)

Evaluatie methode

De methode combineert data en feiten met meningen van experts om tot een kwantificeerbaar (classificatie van) risico te komen. De meningen van experts kunnen in sommige gevallen de statistische analyse overrulen, maar enkel als zij dat kunnen onderbouwen. Hierdoor lijken de risicoscores voor de verschillende onderdelen redelijk onderbouwd tot stand te komen. De zwakheid zit hem dan ook met name in de keuze van de verschillende onderdelen die meegenomen worden in de analyse. De dreigingen zijn breed en goed gedefinieerd: alle gronddelicten voor witwassen in Italië en buitenlands misdaadgeld. De kwetsbaarheden bestaan uit de effectiviteit van het beleid (de zogenoemde safeguards) en enkel de informele economie en cash geld. Deze worden zonder duidelijk selectiecriteria vastgesteld. Dit staat in schril contrast met de meer dan vijftig factoren op de long-list die de FATF, naast beleids-effectiviteit, heeft opgenomen in haar *Guidance*.¹³ Zo zou bij Italië gedacht kunnen worden aan contextvariabelen zoals de politieke inmenging van de Maffia en de daarmee samenhangende corruptie. Verder wordt er niet ingegaan op dreigingen die volgens de SNRA zeker meegenomen moeten worden (zoals de kansspelsector en prepaid betaalinstrumenten).

Al met al een interessante methodologie die qua opzet zeker interessant kan zijn voor Nederland; de risicoanalyse beginnen vanuit de daarover bekende statistische gegevens en deze laten corrigeren en aanvullen door experts. In de Italiaanse methodologie is helaas niet goed gespecificeerd hoe deze laatste stap gebeurt en of hier een wetenschappelijk verantwoordelijke methode onder ligt. Verder is onduidelijk hoe de focusgebieden zijn vastgesteld. Hierdoor is de Italiaanse methode slechts deels reproduceerbaar; enkel voor de statistische analyse.

2.7.5 Zweden

Zweden heeft afzonderlijke NRA's uitgevoerd voor witwassen en terrorismefinanciering, die onder de leiding van dezelfde organisaties is uitgevoerd. Wij behandelen hier alleen de NRA voor Witwassen.

¹³ FATF (2013a, p. 39-46). Uiteraard is deze vergelijking niet één op één te maken, het contrast is dan ook indicatief bedoeld.

Titel

Anti-Money Laundering: A National Risk Assessment (30 August 2013), Joint report.
Terrorist Financing: A national risk assessment (28 March 2014), Joint report.
(wordt hier niet beschreven)

Auteurs: Swedish Companies Registration Office, The Swedish National Council for Crime Prevention, The Swedish Economic Crime Authority, The Swedish Estate Agents Inspectorate, Finansinspektionen (the Swedish financial supervisory authority), The Swedish Enforcement Authority, The Swedish Gambling Authority, Stockholm County Administrative Board, Västra Götaland County Administrative Board, Skåne County Administrative Board, The Swedish Supervisory Board of Public Accountants, The Swedish National Police Board, The Swedish National Tax Board, The Swedish Bar Association, The Swedish Security Service, Swedish Customs, and The Swedish Prosecution Authority.

Methodologie

Het risico-assessment omvat een beschrijving van het Zweedse systeem voor het bestrijden van witwassen en een analyse van de dreigingen. Op basis hiervan werd een kwetsbaarheidsanalyse uitgevoerd voor het huidige systeem voor het voorkomen en bestrijden van witwassen. De geïdentificeerde dreigingen en kwetsbaarheden vormden de input voor de risicoanalyse.

De NRA witwassen is vooral gebaseerd op de twaalf workshops die zijn gehouden met de witwasbestrijdende actoren in Zweden. In zes workshops werden de dreigingen in beeld gebracht. Eveneens zes workshops werden gehouden om zicht te krijgen op de kwetsbaarheden. Verder werden vier individuele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van banken en vier 'meetings' met vertegenwoordigers uit de financiële wereld, het verzekeringswezen en de vastgoedsector.

Hoewel bij de Zweedse NRA de grote lijnen van de aanwijzingen van de FATF-Guidance werden gevolgd stonden in de gekozen aanpak de methodologische uitgangspunten van de FORSA-methode centraal. FORSA (FOI-risico- en kwetsbaarheidsanalyse) is ontwikkeld door de Zweedse defensie onderzoeksinstituten FOI om uiteenlopende typen van risico's te analyseren waarbij de focus ligt op extreme gebeurtenissen en de mate waarin het systeem deze kan opvangen. FORSA identificeert maatregelen die van invloed zijn op de continuïteit van het bestaande (veiligheids)systeem. Voor de NRA werd FORSA aangepast omdat het probleem van witwassen niet zozeer de verstoring van het financiële stelsel is, maar eerder het onwenselijke gebruik ervan.

Aan de hand van de dreigingsanalyse werd de beschrijving van het systeem gefocust. Het risico-assessment heeft het karakter van een top-downanalyse, waarbij de beschrijving van het systeem de analyse stuurt. Op basis van de systeembeschrijving en de resultaten van de dreigingsanalyse werd een kwetsbaarheidsanalyse uitgevoerd waarin werd nagegaan in welke mate het bestaande Zweedse systeem voor de preventie en het tegengaan van witwassen de geïdentificeerde dreigingen kan opvangen.

De dreigingsanalyse identificeerde de dreigingen, alle mogelijke verschijningsvormen van witwassen, zonder dat daarbij rekening werd gehouden met de ernst ervan en de mate waarin ze zich voordoen aan de hand van de vraag of het systeem in staat is de vorm te detecteren, te voorkómen of te bestrijden. Wanneer het oordeel was dat het systeem tekort schiet werd dit aangemerkt als kwetsbaarheid. De kwetsbaarheidsanalyse en de uiteindelijke dreigingsanalyse die de mate inschat

waarin witwassen zich voordoet en de partijen die daarbij betrokken zijn vormden de basis voor de risicoanalyse. De ernst van de dreigingen en kwetsbaarheden, zowel de dreigingen en kwetsbaarheden die al reëel waren geworden als de potentiële dreigingen en kwetsbaarheden, werden opgenomen in een lijst van 'gebieden' waarvoor maatregelen noodzakelijk worden geacht voor het tegengaan van witwassen. Daarbij werden ook de implicaties van witwassen betrokken.

Aanpak

Het risico-assessment begint met de beschrijving van het Zweedse anti-witwassersysteem.

Identificatie

De dreigingen werden geïdentificeerd en geprioriteerd aan de hand van de volgende criteria. Het van toepassing zijn van een criterium was voldoende voor het opnemen van de dreiging in het risico-assessment.

De criteria zijn:

- er is sprake van een bijzonder schadelijke dreigingsactor of een groep daarvan;
- de ernst/omvang van de dreiging;
- de dreiging is op het vlak van bijzonder systeem kritische 'entiteiten';
- de dreiging heeft te maken met een gehele sector;
- de dreiging is grensoverstijgend.

In de Zweedse NRA wordt diverse malen opgemerkt dat er data of gegevens niet beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld om de ernst, omvang en (potentiële) schade van de dreigingen te kunnen inschatten worden data gemist over de mate waarin witwassen zich voordoet, in welke sectoren witwassen het meest voorkomt en welke impact witwassen heeft op de Zweedse maatschappij. Ook wordt informatie gemist over de aantrekkelijkheid van Zweden voor het witwassen van crimineel vermogen uit het buitenland.

Assessment

De kwetsbaarheden in het Zweedse anti-witwassersysteem zijn bepaald aan de hand van de acht 'Immediate outcomes' uit de FATF methodologie die van toepassing zijn voor het bepalen van de effectiviteit van de witwasbestrijding (FATF, 2013b).¹⁴ Volgens FATF is er sprake van effectieve witwasbestrijding wanneer het anti-witwassersysteem de volgende mix van componenten bevat:

- kennis en coördinatie;
- internationale samenwerking;
- toezicht;
- meldingsplicht voor organisaties, bedrijven en instellingen die activiteiten met witwasmogelijkheden uitvoeren;
- preventie van misbruik van het juridische systeem, kennis van de uiteindelijk belanghebbenden (aangeduid als UBO);
- financiële opsporing;
- vervolging;
- opbrengsten afnemen.

Het gebrek aan feitenmateriaal over de relatieve omvang van witwassen, de sectoren en de locaties waar witwassen plaatsvindt en kennis over de schadelijke

¹⁴ FATF (2013b). www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf

effecten van witwassen grijpen in op de effectiviteit van de Zweedse witwasbestrijding.

Evaluatie van de risico's

De geïdentificeerde risico's in de Zweedse NRA hebben vooral betrekking op dreigingen die zich al hebben gematerialiseerd in gebeurtenissen. Witwassen wordt daarbij eerder gezien als een doorlopend proces dan als een nieuwe dreiging die zich in de toekomst kan voordoen. Daarom beschrijft het uitgevoerde risico-assessment dus vooral de huidige situatie. Wel wordt het belang van het opnemen in de analyse van 'onzekere risico's' onderkend. Het gaat hierbij om de potentiële risico's die zich in Zweden nog niet hebben voorgedaan, maar wellicht wel al in andere landen.

De risico's zijn verdeeld in de volgende categorieën:

- strategische tekorten in het huidige systeem;
- specifieke dreigingen;
- specifieke kwetsbaarheden;
- moeilijk te kwantificeren, maar potentieel ernstige witwasdreigingen.

Deze risicocategorieën worden vanwege tekortschietende data en kennis over de aard en omvang van witwassen niet naar ernst geprioriteerd.

Evaluatie methode

De Zweedse NRA witwassen is gebaseerd op oordelen van experts en witwasbestrijdende actoren in workshops, gesprekken en 'meetings'. Bij het uitvoeren van de NRA is kennis genomen van de aanwijzingen van de FATF-Guidance, maar in de gekozen aanpak stonden de methodologische uitgangspunten van de FORSA-methode centraal. Hoewel de criteria die de analyse stuurden naar behoren zijn verantwoord, geldt dat slechts deels voor de wijze waarop de risico's zijn vastgesteld.

Wellicht was dit ook niet goed mogelijk aangezien in het rapport met de Zweedse NRA witwassen een terugkerend thema werd gevormd door het geconstateerde gebrek aan feitelijke data over de relatieve omvang van witwassen, de sectoren en de locaties waar witwassen plaatsvindt en van kennis over de schadelijke effecten van witwassen. Deze tekortkomingen hinderden de uitvoering van de NRA.

2.7.6 Conclusie uitgevoerde NRA's in andere landen

Zoals in andere bewoordingen in het begin van dit conceptuele kader is beschreven, wordt bij de ontwikkeling van een NRA-methode voor Nederland waarde gehecht aan de volgende criteria:

- de FATF-Guidance die als uitgangspunt fungeert;
- een zo objectief mogelijke methode;
- een methode die risico's zo goed mogelijk kwantificeert;
- een methode die ook nog onbekende verschijningsvormen kan identificeren;
- een wetenschappelijke verantwoorde methode.

Wij zullen hier dan ook kort bekijken in hoeverre de vijf door ons geanalyseerde methoden voldoen aan deze criteria. Zoals beschreven in paragraaf 2.4 bij de behandeling van ISO 31000: methoden voor risicoanalyse kunnen kwalitatief, kwantitatief of semi-kwantitatief zijn. Wij zullen deze classificatie hier volgen. Tabel 2 geeft aan hoe de vijf geanalyseerde NRA's scoren op de hierboven beschreven criteria.

Tabel 2 Evaluatie NRA's in vijf landen

Land	FATF gevolgd?	Methode	Risicokwantificatie?	Nog niet gesignaleerde vormen opgenomen?	Reproduceerbaar?
VS	Bijna	Semi-kwantitatief	Nee	Nee	Nee
VK	Ja	Vooral Kwalitatief	Classificatie	Nee	Nee
CAN	Ja	Kwalitatief	Classificatie	Nee	Nee
IT	Ja	Semi-kwantitatief	Classificatie	Nee	Deels
SWE	Ja	Kwalitatief	Classificatie	Nee	Nee

Alle door ons geanalyseerde NRA's volgen de FATF-methode. Dit is een logische keuze, omdat de landen lid zijn van de FATF en omdat de FATF methodologie redelijk breed is gedefinieerd en veel ruimte laat voor eigen interpretatie. De enige uitzondering hier vormen de Verenigde Staten, die qua terminologie iets afwijkt van de FATF.

De methoden worden vaak wel wat ondersteund door data, maar zelden wordt enkel op basis van de uitkomsten van de data een beslissing genomen. Een uitzondering hier is Italië waar dat wel gebeurt voor de dreigingen die voldoende kwantificeerbaar zijn (hoewel dit onderbouwd overruled kan worden door experts). De Amerikaanse NRA gebruikt weliswaar veel data (een database van 5.000 witwaszaken), maar enkel voor de eerste identificerende stap. Alle beslissingen daarna zijn op basis van kwalitatieve analyses.

Doordat veel methoden voornamelijk kwalitatief van aard zijn, is automatisch het kwantificeren van de hoogte van de risico's lastig. Toch zien we dat de meeste NRA's wel komen tot in ieder geval een classificatie van de risico's, zoals laag, middel, hoog en zeer hoog.

Er zijn in de door ons bekeken NRA's geen fenomenen opgenomen die zich wel (kunnen) voordoen maar die nog niet zijn gesignaleerd. Uiteraard is het lastig om dergelijke fenomenen te detecteren. Wij zullen dus na moeten denken hoe we voor de Nederlandse NRA-methode kunnen incorporeren dat ook niet gesignaleerde risico's in de NRA kunnen worden opgenomen.

De vijf NRA's die wij hier analyseren, zijn geen van alle volledig reproduceerbaar. Alleen in Italië zouden de resultaten voor de dreigingen die volledig gebaseerd zijn op de beschreven kwantitatieve methode mogelijk reproduceerbaar zijn. Hierdoor kan het lijken dat kwalitatieve methoden moeilijk reproduceerbaar zijn, maar toch zijn wij van mening dat dit wel degelijk (deels) mogelijk is wanneer er maar voldoende transparantie in acht genomen wordt en de uitgevoerde analyses voldoende worden gedocumenteerd. Zo zouden de vragenlijsten die gebruikt worden bij interviews, bijgevoegd kunnen worden. Ook kunnen de (geanonimiseerde) antwoorden, de expertmeetings en workshops gedocumenteerd worden. Door transparantie in acht te nemen worden de resultaten van de (kwalitatieve) analyses beter navolgbaar en worden de mogelijkheden vergroot voor het reproduceren van de analyses.

De vijf door ons bekeken landen NRA's gebruiken verschillende definities van witwassen. Zo gebruikt de Italiaanse NRA de juridische definitie uit het strafrecht, terwijl de Canadese NRA een economische definitie gebruikt. Zweden gebruikt een

juridische definitie.¹⁵ De NRA van de Verenigde Staten lijkt¹⁶ meer een economische definitie te gebruiken en voor de NRA van het Verenigd Koninkrijk is niet duidelijk gespecificeerd welke definitie wordt gebruikt.

2.8 Relevante risicoanalyses in Nederland

De FATF-Guidance beschrijft specifiek voor Nederland een drietal voorbeelden van risicoanalyses. De FATF benoemt hierbij het onderzoek van Unger e.a. uit 2006, een niet gepubliceerde analyse van het FEC en het dreigingsbeeld van de KLPD. Deze gepubliceerde onderzoeken zullen wij hier kort bespreken, aangevuld met andere relevante risicoanalyses voor Nederland. Opgemerkt moet worden dat ook het FEC, de toezichthouders in het kader van de Wwft en de instellingen waar het Wwft toezicht op is gericht risicoanalyses uitvoeren. Bespreking daarvan voert echter te ver voor het doel van dit onderzoek.

Het onderzoek onder de leiding van Unger had als doel betere informatie te verzamelen over de omvang en de effecten van witwassen (Unger et al., 2006). In dat onderzoek is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar definities, typologieën en groei-effecten. Ook is geprobeerd de vormen van witwassen die zich in Nederland hebben voorgedaan te identificeren.

In 2012 voerde de KLPD een criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) uit voor witwassen (Soudijn & Akse, 2012). Het rapport geeft inzicht in de verschillende witwasmethoden die in Nederland bekend zijn vanwege uitgevoerde opsporingsonderzoeken. Het rapport wijst erop dat niet alle vormen van witwassen evengoed in de politiedossiers zijn vertegenwoordigd. Als voorbeelden daarvan worden 'Trade Based Money Laundering', misbruik van stichtingen en nieuwe betaalmethoden zoals prepaid debit-cards genoemd (Soudijn & Akse, 2012, p. 164-165).

De CBA witwassen maakt deel uit van het Nationaal Dreigingsbeeld (NDB). Het NDB wordt opgesteld door de politie in opdracht van het College van Procureurs-generaal. Het NDB verschijnt vierjaarlijks en biedt een beeld van de dreigingen van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Boerman et al., 2012).

Sinds 2007 wordt jaarlijks een Nationale Risicobeoordeling (NRB) opgesteld, waarin veiligheidsthema's worden geanalyseerd in de vorm van scenario's waarvan de risico's volgens een vaste methode worden vastgesteld. In 2011 wordt de NRB voor het eerst opgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid. Dit netwerk is opgebouwd uit de volgende organisaties: RIVM, AIVD, TNO, het Instituut Clingendael en het WODC (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2014).

Viermaal per jaar wordt in Nederland een Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland gepubliceerd door de NCTV. Hierin wordt het actuele dreigingsniveau voor een terroristische aanslag in Nederland aangegeven. Hoewel de NRA uiteindelijk over terrorismefinanciering zal moeten gaan zijn de verschijningsvormen over het algemeen niet los te zien van de feitelijke (potentiële) terrorismeactiviteiten. Deze

¹⁵ Hierbij moet worden aangetekend dat het niet gaat om de strafrechtelijke definitie (die bestaat niet in Zweden), maar om de definitie uit de *Anti-Money Laundering Act*.

¹⁶ De definitie is niet expliciet vermeld. Dit leidt tot het vermoeden dat niet de strikt juridische definitie is gebruikt. Daarbij wordt witwassen omschreven volgens het klassieke drie fasen model. Ook moet worden opgemerkt dat de definitie van witwassen in de verschillende staten van de Verenigde Staten niet uniform is.

kwalitatieve analyses geven de huidige kennis over terrorismedreiging in Nederland weer en leveren daarmee een denkrichting op die belangrijk kan zijn voor het verbeteren van de informatiepositie met betrekking tot terrorismefinanciering.

2.9 Alternatieve methoden

In de volgende paragrafen beschrijven we twee andere methoden voor risico-assessment die ons bekend zijn, de principale-componentenanalyse en de Indicatorenanalyse. Daarnaast belichten we Triage, een methode die in de gezondheidszorg is ontwikkeld en die niet specifiek gericht is op risico-assessment, maar op het aanbrengen van prioriteiten in spoedeisende situaties, waarin de vraag naar behandelcapaciteit groter is dan het aanbod.

2.9.1 Principale-componentenanalyse

In het onderzoeksproject *Identifying and Assessing the Risk of Money Laundering in Europe* (IARM), gefinancierd door de Europese Unie, werken TRANSCRIME (onder aanvoering van prof. Michele Riccardi, Katholieke Universiteit van Milaan), de Vrije Universiteit Amsterdam (prof. Edward Kleemans en dr. Joras Ferwerda) en de Universiteit van Leicester aan een risico-assessment voor witwassen in Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.¹⁷ Dit wetenschappelijke project probeert deze witwasrisico's indirect te meten met behulp van een zogenoemde principale-componentenanalyse. Het doel is niet om de witwasrisico's van de drie landen te vergelijken maar om de (hoogste) witwasrisico's in elk land te bepalen.

Een principale-componentenanalyse is een statistische methode die op basis van vele indicatoren van hetzelfde fenomeen het onderliggende fenomeen (de onderliggende rode draad zo gezegd) probeert aan te geven op basis van principale componenten. Het doel is dus om het aantal indicatoren te reduceren en om van vele indicatoren, waarvan vermoed wordt dat zij het onderliggende fenomeen aanduiden, te komen tot een beperkt aantal principale componenten die het onderliggende fenomeen goed beschrijven. Het idee achter deze techniek kan misschien het beste duidelijk worden met een voorbeeld in een andere context. Als je wilt zien hoe een gegooide bal zich door een ruimte beweegt, kan je dit meten door bijvoorbeeld tien camera's op te hangen die een 2D-beeld maken van het pad dat de bal aflegt. Als je deze informatie (de tien 2D-opnames) allemaal samen in een database zou zetten, dan kan je een principale-componentenanalyse toepassen om te achterhalen welk pad de bal in 3D heeft afgelegd. In dit geval zou de analyse dus aangeven dat de tien beelden van hetzelfde fenomeen (het pad van de bal) gereduceerd kunnen worden tot drie componenten (de x, y en z coördinaten, oftewel de drie ruimtelijke dimensies) die het gehele pad perfect beschrijven. Dit idee kunnen we ook toepassen op witwassen. Zo kunnen we veel indicatoren voor witwassen verzamelen en met een principale-componentenanalyse bekijken welke richting de data op wijzen (waar het witwasrisico/witwassen¹⁸ zich voornamelijk voordoet). De principale-componentenanalyse stelt ons dus in staat om zónder witwassen zelf te meten of te schatten toch witwasrisico's kwantitatief in te schatten.

¹⁷ Voor meer informatie, zie www.transcrime.it/iarm.

¹⁸ Als in de principale-componentenanalyse voornamelijk indicatoren gebruikt worden die zwakheden of mogelijkheden tot witwassen indiceren (zoals gebruik van contant geld) zal er voornamelijk witwasrisico geschat worden, als de nadruk meer ligt op indicatoren van witwassen zelf (zoals het aantal correcties door de belastingdienst na een boekenonderzoek) dan wordt vooral het witwassen geschat.

In het door de EU gefinancierde project wordt op die manier een relatieve schatting gemaakt van het witwasrisico in de ongeveer tachtig verschillende economische sectoren (in Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) en de verschillende NUTS 3 regio's¹⁹ (in Italië en het Verenigd Koninkrijk). Het project is nog niet afgerond (project eindigt in november 2016), maar aangezien de methode al wel bekend is, kan deze methode toch in dit rapport worden meegenomen. De voorlopige resultaten van het project zijn op de wetenschappelijke conferentie van de *European Society of Criminology* op 21 tot 24 september 2016 in Münster gepresenteerd.

Korte evaluatie: Het voordeel van de methode is de wetenschappelijke en objectieve grondslag en het feit dat een dergelijke analyse jaarlijks (of in ieder geval herhaaldelijk) uitgevoerd kan worden. Vereiste van de methode is wel dat er voldoende data moeten zijn die gebruikt kunnen worden als indicatoren voor witwassen/witwasrisico. Risico van de methode kan zijn dat, zoals dit in het algemeen bij het toepassen van een principale-componentenanalyse het geval is, nooit helemaal vastgesteld kan worden dat het onderliggende fenomeen wat hiermee gemeten wordt ook echt witwasrisico is. Hiervoor is een grondige analyse door de onderzoekers nodig. Om hiervan een voorbeeld te geven: als we de data over economische sectoren niet corrigeren voor de verschillen in grootte van de verschillende sectoren, zal de voornaamste onderliggende dimensie die gemeten wordt waarschijnlijk niet witwasrisico zijn, maar de grootte van de sector.

Bijkomend voordeel van een dergelijke methode is dat zodra er voldoende goede indicatoren zijn voor het onderliggende fenomeen (in dit geval witwasrisico) slecht presterende indicatoren naar boven zullen komen. Zo is in het hierboven beschreven onderzoeksproject duidelijk geworden dat een witwasindicator die in de literatuur veel beschreven is – onduidelijke/complex e eigendomsstructuur – eigenlijk helemaal geen goede indicator lijkt te zijn voor witwassen. Veel multinationals hebben een zeer complexe eigendomsstructuur, terwijl de bedrijven die voor witwassen zijn opgericht juist vaak een hele simpele eigendomsstructuur hebben (slechts één directe eigenaar, een offshore vennootschap met onbekende uiteindelijke belanghebbende). In het project kan door dit inzicht de risico-indicator worden verfijnd om zo tot een betere schatting te komen.

In de beschrijving hierboven wordt gesproken over het feit dat er 'voldoende data' moeten zijn. Wat precies voldoende is, is moeilijk te zeggen en ligt aan de sterkte van de verschillende indicatoren. Over het algemeen geldt hier dat zolang de data goede indicatoren voor witwassen bevatten: meer data zijn altijd beter. In het onderzoeksproject zijn er voor Nederland op dit moment data verzameld voor 83 relevante economische sectoren: arbeidsintensiteit, drie verschillende indicatoren voor cash intensiteit, winstgevendheid, twee verschillende scores voor de financiële geheimhouding van eigenaren, twee verschillende scores voor de financiële geheimhouding van aandeelhouders, de gemiddelde afstand (in aantal schakels) tussen het bedrijf en de eigenaar, het percentage buitenlandse eigenaren, het aanwezig zijn van anti-witwasmaatregelen, drie verschillende indicatoren voor investeringen door georganiseerde criminaliteit en het aantal fiscale delicten die door de Belastingdienst

¹⁹ NUTS staat voor Nomenclature of Units for Territorial Statistics en is een geocode standaard voor de indeling van het grondgebied van de Europese Unie met het oog op de opstelling van regionale statistieken. De standaard is ontworpen en wordt gereguleerd door de Europese Unie. Er zijn verschillende niveaus: NUTS 1, NUTS 2 en NUTS 3. NUTS 2 staat in Nederland gelijk aan de 12 provincies, NUTS 3 staat gelijk aan de 40 COROP regio's.

zijn gedetecteerd.²⁰ Al deze data zijn afkomstig uit openbare, gratis bronnen, behalve het aantal fiscale delicten (opgevraagd bij de Belastingdienst, niet voor betaald) en data van Bureau van Dijk (commerciële instelling die data met bedrijfsinformatie verkoopt). De eerste robuuste resultaten (robuust ten aanzien van de methode en het land waarop het toegepast wordt) lijken erop te wijzen dat deze data voldoende is voor een eerste serieuze risicoanalyse.

Als al deze indicatoren eenmaal verzameld, opgeschoond, gestandaardiseerd en genormaliseerd zijn en opgenomen in een database, is de uitvoering van een principale-componentenanalyse relatief eenvoudig en inzichtelijk. Aan het statistische programma wordt de opdracht gegeven om de principale componenten van deze data uit te rekenen. Hieruit komt dan een aantal (ongeveer tien, in dit geval) componenten waarvan bekend is (1) Hoe belangrijk die zijn voor het aanwijzen van het onderliggende fenomeen (geduid als witwasrisico in dit geval) en (2) In welke mate de verschillende indicatoren gebruikt zijn om de principale component samen te stellen. De onderzoeker besluit nu hoeveel componenten hij of zij nodig acht om het onderliggende fenomeen goed te meten (hiervoor is geen standaard, maar over het algemeen wil je dat de principale componenten het onderliggende fenomeen voor minimaal 80% of 90 % verklaart, dat zijn vaak vier tot zes componenten in dit geval). Deze componenten kunnen (i.c.m. de relatieve belangrijkheid van elke component) gebruikt worden om uit te rekenen wat het geschatte witwasrisico per economische sector is. Na een rangschikking wordt dan inzichtelijk welke sectoren het hoogste geschatte witwasrisico hebben en welke sectoren juist hele lage geschatte witwasrisico's hebben.

2.9.2 *Indicatorenanalyse*

Cruciaal onderdeel bij het analyseren van risico's voor een NRA is het inschatten van de kans dat een verschijningsvorm zich voordoet. Hier bespreken we kort een wetenschappelijke methode die op termijn gebruikt kan worden om dit op een objectieve manier te doen.

In een studie naar witwassen in de vastgoedsector gebruiken Unger en Ferwerda (2011) een data-analyse om uiteindelijk een early warning en detectietool te ontwikkelen. Met deze tool kan op basis van objectieve informatie over handelingen in de markt geschat worden wat de kans is dat er sprake is van witwassen. In het kort komt de methode hierop neer: Eerst is op basis van een uitgebreide literatuurstudie een lijst van 25 indicatoren opgesteld voor witwassen in de vastgoedsector. Door het combineren van databases, zoals de GBA en databases van de Belastingdienst, het Kadaster en de Kamer van Koophandel kon voor al het vastgoed in Utrecht en Maastricht worden vastgesteld in hoeverre bij deze panden 17 van de indicatoren aanwezig waren. Hiermee is een lijst gemaakt met de 150 panden met de meeste indicatoren en 50 willekeurige panden. Voor deze selectie van 200 specifieke panden is op basis van diepgaand criminologisch onderzoek met openbare en vertrouwelijke informatie vastgesteld of het waarschijnlijk is dat bij deze panden sprake is van witwassen. Vervolgens is met statistische en econometrische methoden gekeken in hoeverre de indicatoren inderdaad de witwaspanden significant kunnen onderscheiden van de panden waarbij het niet waarschijnlijk is dat er witwassen heeft plaatsgevonden. Door het toepassen van deze indicatoren kunnen opsporingsinstanties

²⁰ Dit is een voorlopige lijst die nog uitgebreider kan worden. Verder is het niet noodzakelijk dat alle data gebruikt worden in de uiteindelijke analyse. Deze lijst is dus slechts om een idee te geven van de huidige dataverzameling in het project.

gericht onderzoek doen naar witwassen en kan eventueel op termijn een early warning systeem gebouwd worden die aangeeft als er transacties plaatsvinden met een hoge waarschijnlijkheid van witwassen. Hoewel dit een eerste poging is geweest om een dergelijke analyse toe te passen, en de analyses in de toekomst nog verfijnd moeten worden, geeft het wel aan dat het inschatten van onbekende fenomenen op basis van bestaande data mogelijk is. Op dit moment is het samenwerkingsverband infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) op basis van een convenant data aan het koppelen om dit soort informatie-gestuurd opsporen steeds beter mogelijk te maken.

Een soortgelijke econometrische methode is succesvol toegepast door Ferwerda, Deleanu en Unger (2016) op corruptie bij publieke aanbestedingen. Hierbij is in een, door de EU gefinancierd, internationaal onderzoek in acht verschillende EU-lidstaten in vijf verschillende sectoren onderzocht in hoeverre indicatoren gebruikt kunnen worden om corruptie vroegtijdig en achteraf beter vast te stellen. Met de uiteindelijke database met 96 aanbestedingen met corruptieverdenkingen en 96 cleane aanbestedingen kon vastgesteld worden dat de 28 onderzochte indicatoren teruggebracht konden worden tot acht relevante indicatoren die kunnen helpen in het opsporen en vroegtijdig signaleren van corruptie.

Een dergelijke benadering kan relevant zijn om bijvoorbeeld terrorisme financieringsrisico's in te schatten.

2.9.3 Triage

Triage is in de gezondheidszorg ontworpen. Triage werd in het begin van de negentiende eeuw ontwikkeld door Dominique-Jean Larrey, chirurg bij de keizerlijke garde van Napoleon, met als doel te beschikken over een instrument om op het slagveld prioriteiten aan te brengen bij de behandeling van gewonde soldaten (Iserson & Moskop, 2007). Voordien werden gewonde soldaten op volgorde van rang behandeld. Voor een soldaat van een lage rang betekende dat meestal dat er moest worden gewacht tot na de beëindiging van de slag. Vaak was de soldaat dan al overleden. Larrey ontwikkelde een systeem waarin de meest ernstig gewonde soldaten het snelst werden geholpen. In het midden van de negentiende eeuw voerde marine chirurg John Wilson een verfijning door in de triage methodiek door bij het beoordelen van de volgorde waarin de patiënten worden behandeld naast ernst ook rekening te houden met de behandelbaarheid van de verwondingen. De dodelijk gewonde soldaten werden niet meteen geholpen.

In de Eerste Wereldoorlog werden massavernietigingswapens en mitrailleurs geïntroduceerd die in korte tijd heel veel slachtoffers maakten. Dit vormde de aanleiding tot weer nieuwe ontwikkelingen in de triage methodiek. Triage werd aangepast om te helpen in zo kort mogelijke tijd zo veel mogelijk gewonden te behandelen. Gewonde soldaten met complexe verwondingen die veel behandeltijd vroegen werden pas behandeld nadat eerst de eenvoudiger en sneller uit te voeren behandelingen waren uitgevoerd.

Triage wordt nog steeds ingezet in situaties waarin de vraag naar spoedeisende medische hulp groter is dan de beschikbare capaciteit. Naast de al genoemde oorlogen bijvoorbeeld ook bij rampen en grootschalige ongelukken. Triage helpt bij het nemen van beslissingen over de volgorde waarin patiënten worden behandeld wanneer er sprake is van schaarste aan hulpmiddelen en/of behandelcapaciteit. De principes van triage kunnen ook behulpzaam zijn bij het bepalen van de volgorde waarin risico's van witwassen en terrorismefinanciering worden bestreden, want ook

daar geldt dat de beschikbare middelen maar één keer kunnen worden ingezet en dat niet alle risico's tegengegaan kunnen worden. Het kan de effectiviteit van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering ten goede komen als rekening gehouden wordt met de bestrijdbaarheid van de risico's en met de investeringen die dat vraagt. Bij de uitvoering van de NRA kan hier rekening mee worden gehouden bij het bepalen van de kwetsbaarheid/weerbaarheid van het bestaande instrumentarium voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan onderzoek naar de financiering van kleine *terroristische cellen*. Recentelijk verkregen is het inzicht dat deze terroristische cellen, waaronder lone wolfs, bij de voorbereiding en uitvoering van terroristische daden voor een belangrijk deel putten uit eigen middelen (FATF, 2015a; Oftedal, 2015). Oftedal concludeert dat de financiële activiteiten van de veertig Europese terroristische cellen die ze onderzocht opmerkelijk gewoon zijn en dat dit het detecteren van deze cellen bemoeilijkt.

Het inzetten van de beperkt beschikbare opsporingscapaciteit voor andere, mogelijk effectievere, detectiemogelijkheden zou wel eens meer kunnen opleveren. Hierbij kan worden gedacht aan de analyse van netwerken en communicatie. Het is denkbaar dat lone wolfs en kleine terroristische cellen informatie zoeken op bepaalde internetfora of informatie uitwisselen via bepaalde kanalen en dat dat bruikbare aanwijzingen oplevert voor het opsporen van deze terroristen die in klein verband opereren.

3 Analyse: geschiktheid van methoden voor de NRA en data behoefte

De FATF-Guidance geeft veel ruimte voor interpretatie, maar legt qua opbouw en structuur van het risk assessment wel enige restricties op. Door het risk assessment op te bouwen volgens de ISO 31000 methode wordt de structuur van de *Guidance* gevolgd zonder sterke beperkingen op leggen aan de daarin gebruikte methoden. Het is dan ook logisch om te kiezen voor ISO 31000 als raamwerk waarbinnen de verschillende methoden toegepast kunnen worden. De ISO 31000 is in die zin dus niet de gekozen methode zelf, maar een opbouw van het assessment. Binnen het ISO 31000 raamwerk kunnen bij de verschillende stappen allerlei methoden gebruikt worden. Deze methoden zullen dan ook in dit hoofdstuk besproken worden. Door de beperkingen van ons onderzoek zullen niet alle 31 methoden die ISO 31010 noemt (zie bijlage 2) worden besproken, maar wordt de focus gelegd op de op dit moment waarschijnlijk meest belangrijke methoden. Verder worden de methoden die beschreven zijn in hoofdstuk 2 ook meegenomen. Deze methoden passen binnen het raamwerk van ISO 31000. Het kiezen voor een opzet volgens ISO 31000 legt dus ook hier geen beperkingen op.

De keuze voor de verschillende methoden in dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op de volgende criteria:

- een zo objectief mogelijke methode;
- een methode die risico's zo goed mogelijk kwantificeert;
- wetenschappelijke verantwoordbaarheid;
- uitvoerbaarheid.

Aan het identificeren van nog niet gesignaleerde fenomenen wordt apart aandacht besteed in paragraaf 3.3.

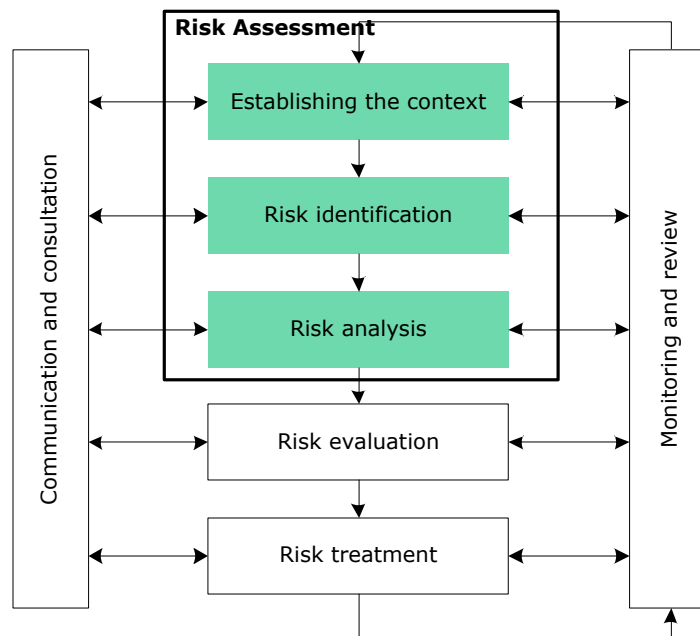
In het voorgaande hoofdstuk zagen we verschillen in het gebruik van de terminologie (vooral dreigingen en kwetsbaarheden) tussen de geanalyseerde landen. De vraag rijst daarmee of dit betekent dat de terminologie strak en concreet moet worden geformuleerd voor het goed kunnen uitvoeren van een NRA. Er is besloten om in dit rapport nog geen exacte beslissing te nemen over de terminologie, omdat de diversiteit in de verschijningsvormen van witwassen en terrorismefinanciering kan vragen om flexibiliteit in de terminologie.

Volgens ISO/IEC 31010 maakt de context van het risico geen deel uit van het risico-assessment. Het lijkt vreemd om bij een risico-assessment van witwassen en terrorismefinanciering de context weg te laten. In de literatuur wordt immers herhaaldelijk benadrukt dat het juist de context is (vaak geoperationaliseerd door landskenmerken) die bepaalt in welke mate witwassen zich voordoet of kan voordoen (zie bijvoorbeeld Unger, 2006; Unger. & Walker, 2009; Unger et al., 2006;). Ook de FATF-Guidance benadrukt de importantie van context (ML/TF environment; FATF, 2013a, p. 11). In dit rapport werd eerder al geconcludeerd over ISO 31000: 'De screening kan worden gebaseerd op de criteria die in de contextanalyse zijn vastgesteld. Omdat de contextanalyse de strekking van het risico-assessment bepaalt, is verantwoording van de keuze van de criteria en de daarbij gemaakte aannames belangrijk. Dit betekent dat voor onze NRA witwassen en terrorismefinanciering er des te meer reden is om de contextanalyse mee te nemen, ook al valt dit volgens ISO 31000 buiten het risk assessment.'

Daarentegen willen we risico-evaluatie uit het risico-assessment houden, want risico-evaluatie omvat de besluitvorming over de mate waarin de resultaten van de risicoanalyse acceptabel of tolerabel zijn. Omdat deze besluitvorming een normatief karakter draagt nemen we risico-evaluatie niet mee in de NRA. Beslissingen over de aanvaardbaarheid van risico's zijn beleidsmatig of politiek van aard, terwijl de NRA die wij voorstellen een wetenschappelijke oriëntatie kent.

Voor de Nederlandse NRA witwassen en terrorismefinanciering kan het risico-assessment uit ISO31010 dus het beste aangevuld worden met de contextanalyse, terwijl de Risico-evaluatie eruit valt. De onderstaande figuur laat zien dat het risico-assessment dan wordt gevormd uit contextanalyse, identificatie en analyse.

Figuur 4 Het voor de NRA aangepaste proces van risicomanagement volgens ISO 31010: toevoeging van contextanalyse en verwijdering van risico-evaluatie



Zoals ook in hoofdstuk 1 al is aangestipt, verdient het de voorkeur om afzonderlijke NRA's te doen voor witwassen en voor terrorismefinanciering. Deze loskoppeling zal in dit hoofdstuk gevolgd worden. Witwassen en terrorismefinanciering hebben qua beleid wel enige overeenkomsten (beide beschreven in de Wwft; voor beide is het monitoren van het financiële systeem een belangrijk aspect), maar qua verschijningsvormen zijn beide fenomenen zeer verschillend. Terwijl het bij witwassen voornamelijk gaat over grote sommen geld die uit misdad verkregen zijn en een legaal doel zoeken, gaat het bij terrorismefinanciering juist vaak om kleine bedragen die een illegaal doel zoeken (terrorisme). Hierbij is ook het verschil in timing van de illegale component belangrijk. Terwijl bij witwassen vastgesteld kan worden of er inderdaad sprake is van witwassen (het misdrijf is immers al gepleegd), kan bij terrorismefinanciering op het moment van onderscheppen vaak nog moeilijk vastgesteld worden of het geld besteed zou worden aan de financiering van terrorisme. Daarbij is er ook een groot verschil in het voorhanden zijn van data. Het aantal vervolgingen voor witwassen is veel hoger dan voor terrorismefinanciering. Dit verschil bepaalt welke methoden kunnen worden ingezet. In dit hoofdstuk wordt de opzet

van een NRA voor witwassen dus los besproken van de opzet voor een NRA voor terrorismefinanciering. Ook in andere landen komt het voor dat NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering afzonderlijk worden uitgevoerd. Bij de door ons geanalyseerde NRA's was dat het geval voor de VS, Italië en Zweden.

3.1 Opzet NRA Witwassen: een groeiemodel

Op basis van het raamwerk ISO 31000 worden de NRA's witwassen en terrorismefinanciering opgebouwd uit de componenten: contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse. Hierbij kan de risicoanalyse weer opgedeeld worden in gevolgen, de kans en het risiconiveau, zoals te zien is in bijlage 2.

Vanwege de complexiteit van de analyses, de precisie die de uitvoering van een NRA vraagt, de behoefte om leermomenten in het proces in te bouwen en de tijdsdruk die voortkomt uit de strikte deadline voor de aanlevering van de eerste NRA's wordt bij de opzet van de Nederlandse NRA's voor een groeiemodel gekozen waarin naarmate het proces verder komt het ambitieniveau van de NRA stijgt.

De eerste NRA zal een beperkte omvang kennen qua het aantal verschijnselen waarvoor de risico's worden vastgesteld. Wel zal al in de eerste Nederlandse NRA, in tegenstelling tot de NRA's van de landen die in deze verkenning zijn geanalyseerd, transparantie worden betracht over de verzamelde data, de uitgevoerde analyses en de resultaten. Dit moet replicatie mogelijk maken. Transparantie over de aanpak van de NRA is wenselijk vanwege de wetenschappelijke invalshoek van de Nederlandse NRA met het oog op de verantwoording van de gekozen aanpak. Belangrijker nog is dat transparantie over de aanpak cruciaal is om ontwikkeling van de aanpak voor NRA's mogelijk te maken. Transparantie maakt het opdoen van leerervaringen mogelijk. In een volgende NRA kunnen deze leerervaringen worden benut om verbeteringen in de NRA door te voeren.

De eerste Nederlandse NRA zal evenals de NRA's van de meeste andere landen die we hebben geanalyseerd voornamelijk zijn gebaseerd op oordelen van experts en stakeholders. In de daarop volgende NRA's wordt gestreefd naar een lagere afhankelijkheid van expertoordelen en een hogere gerichtheid op hardere data. Dit zal niet van het ene op het andere moment gerealiseerd kunnen worden aangezien het waarschijnlijk is dat niet alle noodzakelijke data direct beschikbaar zijn of beschikbaar gemaakt kunnen worden.

Bij de uitvoering van de NRA's zal bij experts en stakeholders worden nagegaan welke mogelijkheden er liggen om de afhankelijkheid van de inherent subjectieve expertoordelen te verminderen. Bijvoorbeeld welke specifieke data dienen te worden verzameld of beschikbaar moeten worden gemaakt om in de toekomstige NRA's meer gebruik te kunnen maken van preciezere analyses op basis van harde kwantitatieve data.

Voor nieuw opgekomen verschijnselen van witwassen en terrorismefinanciering is de kans groot dat nog geen data beschikbaar zijn. Ook bestaat de mogelijkheid dat er geen methoden bestaan om het risico van deze nieuwe verschijnselen betrouwbaar in kaart te brengen. Dit betekent dat ook bij het uitvoeren van toekomstige NRA's er behoefte zal zijn aan de inzet van expertkennis en -ervaring.

3.1.1 Contextanalyse

Voor de contextanalyse kan met behulp van kwantitatieve data en ook kwalitatieve beschrijvingen beschreven worden wat de positie van Nederland is in de wereld van

het witwassen. Ook kunnen hieruit conclusies getrokken worden over welke misdrijven (of welk type misdrijven) voornamelijk een rol spelen. Verder kan in de contextanalyse een beleidsevaluatie meegenomen worden. In het groeimodel van de NRA kunnen dit op termijn de beleidsmonitor worden, maar kan hierbij ook de witwaspiramide (zie paragraaf 1.1) betrokken worden.

Als eerste aanzet voor een contextanalyse kunnen we nu al enige opmerkingen uit de literatuur vermelden.

Unger concludeerde in 2006 in *Justitiële verkenningen*: 'Nederland is een doorvoerland voor criminaliteit. De Nederlandse expertise in financiële dienstverlening en de gunstige ligging zorgen ervoor dat Nederland een perfect land is om de bestaande legale faciliteiten en netwerken te gebruiken voor criminaliteit. De internationale positie van Nederland als een handelsnatie maakt het óók aantrekkelijk voor illegale handel, waarbij criminelen hun opbrengsten, goederen en diensten kunnen verbergen in het legale handelsverkeer. Veel vormen van de georganiseerde criminaliteit hebben te maken met internationale smokkel – handel in drugs, mensen, wapens, gestolen auto's en sigaretten – en andere transnationale illegale activiteiten zoals witwassen en fraude. Familiebanden zijn belangrijk in internationale criminele organisaties. De goede Nederlandse infrastructuur gecombineerd met effectieve transnationale sociale banden en familienetwerken helpt de handel in Colombiaanse cocaïne, Turkse heroïne en Marokkaanse hasj en maakt Nederland een belangrijk doorvoerland voor drugs in Europa (Kleemans, 2002, p. 308).'

Ferwerda en Unger (2016) concluderen in het overzichtsboek *Organised Crime in European Businesses*: 'Nederland is een aantrekkelijk land voor doorvoer criminaliteit, vooral drugshandel en mensenhandel. De geografische locatie, haar historische ontwikkeling als een handelsnatie en financieel centrum en haar expertise in logistiek maakt Nederland een doorvoerland voor goederen en diensten. Dit is aantrekkelijk voor het legale bedrijfsleven, maar het maakt Nederland ook kwetsbaar voor illegale activiteiten. De goede infrastructuur voor handel en transport in Nederland, inclusief de drukste haven en een van de grootste luchthavens van Europa, trekken legale bedrijven aan, maar juist deze eigenschappen worden ook gebruikt door binnenlandse en internationale georganiseerde misdaadgroepen die legale bedrijven kunnen doordringen.'

Qua data kan voor de contextanalyse bijvoorbeeld worden geput uit de CIA World Factbook en uit PESTLE-analyses. De CIA World Factbook is direct en gratis openbaar beschikbaar en wordt over het algemeen gezien als betrouwbaar. Het CIA World Factbook is met name geschikt om Nederland af te zetten tegen andere landen en een inschatting te maken welke positie Nederland hierdoor inneemt in de wereld van het witwassen. PESTLE-analyses zijn vrijwel direct beschikbaar, maar kunnen wel kosten met zich mee brengen.

Daarnaast geeft de FATF richtlijnen voor de inzet van statistische data die nuttig zijn voor de bepaling van de context (FATF, 2015a, p. 26-27).

Het doel van zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve contextanalyse is om het landschap te schetsen waarin de witwas- en terrorisme financieringsrisico's moeten worden ingeschat.

3.1.2 Risico-identificatie

In deze fase wordt bepaald welke dreigingen en kwetsbaarheden geanalyseerd zullen worden.

De Delphi-methode is hiervoor uitermate schikt. De Delphi-methode is een gestructureerde procedure om een zo veel mogelijk geobjectiveerde consensus te destilleren uit de meningen van een groep experts. Het idee is dat de experts eerst individueel en anoniem hun oordelen geven en naarmate het proces vordert steeds meer toegang krijgen tot de oordelen van de andere experts.

Om ervoor te zorgen dat uiteindelijk alles gecoverd wordt, kan een checklist-methode worden toegepast. Een dergelijke checklist kan op termijn opgesteld worden op basis van eerdere NRA's, maar zal in het begin vooral bestaan uit de long list van dreigingen en kwetsbaarheden die door de FATF in haar *Guidance* is gepubliceerd, aangevuld met eerdere Nederlandse bevindingen. Hieronder kan een eerste opzet voor een dergelijke long list gevonden worden.

Om zicht te krijgen op dreigingen die nog niet zijn gesignaleerd, zou Brainstorming als een complementerende methode gebruikt kunnen worden, zie ook paragraaf 3.3. Zoals beschreven in ISO 31010, wordt brainstormen als term vaak gebruikt voor elk type groepsdiscussie, maar echt brainstormen is een specifieke techniek die ervoor zorgt dat creativiteit en vrij denken wordt gestimuleerd door de gedachten en uitspraken van anderen in de groep.

Voor de wetenschappelijke verantwoording en het zo objectief mogelijk meten van de risico's is het belangrijk om bij het vragen van meningen van experts continu te vragen om onderbouwing. Deze onderbouwing kan zijn in de vorm van data-analyse, literatuur, redenering, case studies, eigen ervaringen en anekdotes. Het is aan de onderzoekers om te wegen in hoeverre de onderbouwing objectief is. Zo kan gesteld worden dat deze vormen van onderbouwing al staan in de volgorde van sterke en objectieve onderbouwingen naar zwakkere, meer subjectieve onderbouwingen. Daarbij is het belangrijk om aan experts te vragen welke data verzameld zouden moeten worden om hun bewering/mening te testen? Hiermee kan binnen het groeimodel van de NRA informatie verzameld worden over mogelijke blinde vlekken en op welk gebied er data verzameld dienen te worden voor toekomstige NRA's.

Long list van mogelijke dreigingen en kwetsbaarheden

In eerste instantie is het meest praktisch om te beginnen met de long list die de FATF in bijlage 1 van haar *Guidance* publiceert. Dit is een zeer uitgebreide lijst die rekening houdt met de verschillende fases van het witwasproces en de mogelijke dreigingsfactoren (de verschillende gronddelicten) benoemd. Verder worden mogelijke factoren voor kwetsbaarheden opgesomd: politieke, economische, sociale, technologische, juridische, omgevings- en geografische factoren. Hoewel het hier gaat om een zeer uitgebreide long list, kunnen we hier toch nog een aantal punten voor Nederland aan toevoegen. Zo concluderen Soudijn en Akse in 2012 in de *Criminaliteitsbeeld Witwassen voor Nederland* dat niet alle vormen van witwassen even goed in de politiedossiers zijn vertegenwoordigd. Als voorbeelden daarvan worden 'Trade Based Money Laundering', misbruik van stichtingen en nieuwe betaalmethoden zoals prepaid debitcards genoemd (Soudijn & Akse, 2012, p. 164-165). Aangezien deze niet zijn opgenomen in de long list die de FATF in haar *Guidance* publiceert wordt geadviseerd deze ook op te nemen in de long list voor Nederland. Verder kunnen we hieraan toevoegen dat ook bitcoins als nieuw betaalmiddel een dreiging voor witwassen zou kunnen zijn. Ook het dark web als kwetsbaarheid voor witwassen is niet als zodanig opgenomen in de long list van de FATF. Hoewel deze in principe onder 'new communication methods' zou kunnen vallen, zouden wij adviseren deze specifiek op te nemen in de long list. Verder moet uiteraard ook de richtlijn van de EU gevolgd worden, die bijvoorbeeld opneemt dat de nationale

risico's voor de kansspelsector en prepaid betaalinstrumenten in kaart gebracht moeten worden.

Doordat in deze fase pas besloten wordt op welke risico's de focus zal komen te liggen voor Nederland, is het in dit verkennende onderzoek te vroeg om de hiervoor benodigde data te beschrijven. Hieruit vloeit voort dat de onderzoeksvragen 4 en 5 op dit moment nog niet beantwoord kunnen worden. Dit wordt pas mogelijk na de selectie die in deze fase van het risico-assessment gemaakt wordt. Wel kunnen we ervan uitgaan dat de gronddelicten voor witwassen zeer relevant zullen zijn en dat de data hierover dus belangrijk zullen worden. Verder wordt door andere landen veelal gebruikgemaakt van FIU-data. De vraag is hierbij wat deze data ons zeggen. Als het aantal meldingen voor een bepaalde verschijningsvorm (bijvoorbeeld contante stortingen) toeneemt, kan dit betekenen dat deze verschijningsvorm meer gebruikt wordt door witwassers, maar het kan ook betekenen dat de meldingsplichtigen (in dit geval bijvoorbeeld banken) beter/meer zijn gaan melden.²¹ Over het algemeen zal er een behoorlijke overlap zijn in databehoeftes van de NRA witwassen en de beleidsmonitor witwassen. Om de belasting voor stakeholders te minimaliseren zou het dus goed zijn om de (ruwe) data onderling te delen.

In de vijf door ons geanalyseerde NRA's uit andere landen is duidelijk geworden (zie paragraaf 2.7.6) dat soms juridische definities van witwassen en terrorismefinanciering worden gebruikt en soms een meer economische uitleg wordt gekozen. Het is in deze stap vooral van belang om de gekozen verschijningsvormen duidelijk en eenduidig te formuleren. De onderliggende definities zijn daarbij van ondergeschikt belang. Wij achten het dan ook niet nodig om in dit stadium expliciete definities van witwassen en terrorismefinanciering te kiezen; dit beperkt enkel de flexibiliteit van het onderzoek. Het Verenigd Koninkrijk heeft in de uiteindelijke NRA zelfs helemaal geen expliciete definitie opgenomen. Dit is ook niet nodig als de gekozen verschijningsvormen maar duidelijk en eenduidig zijn geformuleerd.

3.1.3 Risicoanalyse: gevolgen

Hoewel de FATF-Guidance impliceert dat de gevolgen de laatste stap zijn van de risicoanalyse, wordt deze in ISO 31000 als eerste stap van de risicoanalyse gezet. Wij volgen hier ISO 31000, omdat als er bij het bepalen van de gevolgen blijkt dat één van de risico's geen gevolgen heeft voor Nederland, voor dit risico ook geen kans en risiconiveau vastgesteld hoeft te worden.

Zoals de FATF-Guidance ook aangeeft is het gezien de huidige stand van de (wetenschappelijke) literatuur en data erg lastig om de gevolgen van witwassen te concretiseren. Zie hierover ook de opmerking van Ferwerda (2013, p. 42) in het *Research Handbook on Money Laundering*: 'De literatuur benoemt vele effecten van witwassen, maar de empirische onderbouwing hiervan is over het algemeen nog altijd afwezig. [...] De literatuur vertelt ons dat witwassen onze groei kan beperken, ons financieel systeem kan destabiliseren en misdaad kan aanwakkeren. Als anti-witwasbeleid dit zou kunnen voorkomen, dan betaalt dit zichzelf gemakkelijk terug. Maar zo lang we niet goed weten in hoeverre dit het geval is, kan de kosteneffectiviteit van dit wereldwijde beleid niet vastgesteld worden. Op dit moment laten we

²¹ Interessant is hier de theorie over 'crying wolf' die stelt dat als de boetes voor niet melden omhoog gaan het aantal meldingen flink kan stijgen terwijl de effectiviteit van het anti-witwasbeleid zal dalen. Zie hiervoor Takáts(2007).

de maatschappij dus in feite onwetend over of hun belastinggeld goed besteed is aan anti-witwasbeleid.'

Om een empirische onderbouwing van de gevolgen van witwassen te kunnen geven is het in de eerste plaats belangrijk een redelijk betrouwbare en nauwkeurige schatting van de hoeveelheid witwassen te hebben, per land of over tijd. Hiermee zou dan immers, als daarvoor genoeg datapunten zijn, een econometrische of in ieder geval statistische analyse gemaakt kunnen worden of er verbanden zijn tussen de hoeveelheid witwassen en de mogelijke gevolgen. Doordat in het groeimodel van deze NRA ook het onderzoek witwaspiramide is opgenomen (zie paragraaf 1.1) kan in de toekomst wellicht een betere inschatting gemaakt worden van de gevolgen van witwassen.

Dus hoewel er op dit moment wel een long list is van 25 gevolgen van witwassen (Ferwerda, 2013, p. 36-37), is het voor de eerste NRA witwassen te adviseren om de gevolgen nog buiten beschouwing te laten, zoals ook toegestaan is door de FATF en gedaan wordt in de NRA's in andere landen (zie paragraaf 2.7).

Uiteindelijk kan naast een empirische analyse van de gevolgen van witwassen een methode als Multi Criteria Analyse (MCA) gebruikt worden om de importantie van de verschillende gevolgen van witwassen vast te stellen. Dit kan ook in plaats van een empirische analyse gedaan worden, als deze niet voldoet. Bij MCA wordt een scala aan criteria gebruikt om objectief en transparant te beoordelen welke rangorde de verschillende mogelijkheden (hier gevolgen) hebben. Bij deze analysetechniek wordt gebruikgemaakt van een matrix van mogelijkheden en criteria die gerangschikt en geaggregeerd worden om uiteindelijk tot een overall score voor elke mogelijkheid te komen.

We concluderen dus dat er op termijn meer onderzoek nodig is naar de gevolgen van witwassen voordat ze kunnen worden meegenomen in de NRA en dat het niet haalbaar is om de gevolgen al in de eerste NRA mee te nemen.

3.1.4 Risicoanalyse: kans op het risico

Dit is de kern van de risicoanalyse: het vaststellen van de kans dat een risico zich voordoet.

Volgens ISO/IEC 31010 zijn er drie algemene benaderingen in gebruik om de kans op het voordoen van een gebeurtenis vast te stellen.

- Het gebruik van historische data om de kans te bepalen dat een gebeurtenis, situatie of omstandigheid zich in de toekomst weer zal voordoen. Een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van deze benadering is dat de te gebruiken data relevant dienen te zijn voor de te onderzoeken gebeurtenis. Daarbij dient in ogenchouw te worden genomen dat indien er weinig data beschikbaar zijn van gebeurtenissen, de schatting van de kans dat een dergelijke gebeurtenis zich opnieuw zal voordoen onzeker zal zijn.
- Kansvoorspellingen aan de hand van predictieve technieken zoals Fault Tree Analysis, Event Tree Analysis en Bowtie Analysis. Wanneer historische data niet beschikbaar of adequaat zijn, kan de kans worden bepaald door analyse van getalsmatige data van het beheersysteem, de activiteit, het instrumentarium, de organisatie en van de daarbij horende succes en faalfactoren.
- Expertoordelen die in een gestructureerd en systematisch proces zijn verzameld, kunnen worden gebruikt om de kans dat een gebeurtenis zich voordoet in te schatten. Het voordeel van het gebruik van de expertoordelen is dat in het oordeel

historische kennis, systeem- en organisatiespecifieke kennis en praktijkervaring worden meegewogen. Formele methoden die gebruikmaken van expertoordelen zijn Delphi benadering, gepaarde vergelijking, Category Rating, Absolute Probability Judgement en Multi Criteria Analyse.

Op dit moment lijkt het, vooral door de nog zeer diverse verschijningsvormen op de long list, nog niet haalbaar om met één kwantitatieve en objectieve methode de kans per risico te meten. Dit zal enkel op de lange termijn, wanneer er consensus ontstaan is over de meetmethode, beter mogelijk zijn. Wel kan het mogelijk zijn om op bepaalde deelgebieden of bij specifieke verschijningsvormen al een kwantitatieve analyse toe te passen, zoals de principale-componentanalyse, beschreven in paragraaf 2.9.1. Deze methode kan, eventueel op termijn, met een wetenschappelijk verantwoorde methode bijvoorbeeld inschatten welke economische sectoren in Nederland het hoogste witwasrisico hebben. Verder kan ook de econometrische analysemethode op basis van indicatoren die beschreven is paragraaf 2.9.2 hier toegevoegde waarde hebben. Deze methoden kunnen op zich gebruikt worden, maar zijn ook zeker zeer bruikbaar voor een triangulatie-analyse (zie paragraaf 3.4).

Een (semi)kwantitatieve methode op basis van expertoordelen lijkt op dit moment de meest haalbare optie. Op termijn kan dit meer en meer geobjectiveerd worden. Voor de wetenschappelijke verantwoording en het zo objectief mogelijk meten van de risico's is het belangrijk om bij het vragen van meningen aan experts continu te vragen om onderbouwing. Deze onderbouwing kan zijn in de vorm van data-analyse, literatuur, redenering, case studies, eigen ervaringen en anekdotes. De onderzoekers wegen de objectiviteit van de onderbouwing. Op deze wijze ontstaat er al een volgorde variërend van sterke en objectieve onderbouwing naar zwakkere, meer subjectieve onderbouwingen. Daarbij kunnen de experts aangeven welke data er ontbreken en verzameld zouden moeten worden om hun bewering/mening te onderbouwen. Deze benadering past binnen het groeimodel van de NRA. Het levert informatie op over mogelijke blinde vlekken en voor welke gebieden er data verzameld dienen te worden.

Een methode als MCA is geschikt om de kansen van witwasrisico's te beoordelen. Bij MCA wordt een scala aan criteria gebruikt om objectief en transparant te beoordelen hoe belangrijk de verschillende witwasrisico's zijn. Bij deze analysetechniek wordt gebruikgemaakt van een matrix van witwasrisico's en criteria die gerangschikt en geaggregeerd worden om uiteindelijk tot een overall score voor elk risico te komen. Deze criteria kunnen vastgesteld worden door de onderzoekers, maar kunnen ook weer – afzonderlijk – met een kwalitatieve methode vastgesteld worden door de experts, bijvoorbeeld door gebruik te maken van methoden zoals Delphi en checklists. Er moet vermeld worden dat MCA het mogelijk maakt om de oordelen van experts over de relatieve kans van een verschijningsvorm van witwassen in te schatten ten opzichte van andere verschijningsvormen, maar dat het niet de mogelijkheid biedt om de kans objectief vast te stellen.

Het is belangrijk om te realiseren dat bij het vaststellen van de kans dat een risico zich voordoet, niet gekeken moet worden naar de inherente kans van het risico, maar naar de kans gegeven de context en de kwetsbaarheden. Hier speelt de analyse in hoeverre het huidige beleid dit risico kan afdekken dus een belangrijke rol. Aangezien het, zeker kwantitatief, erg lastig kan zijn om de uiteindelijke kans (dus gegeven de context en de kwetsbaarheden) vast te stellen, kan hierbij gebruikgemaakt worden van afwegingsgrafieken of tabellen, zoals in de FATF-Guidance ge-

suggereerd wordt²² en door andere landen ook wel wordt toegepast. Om een idee te geven van hoe dit eruit kan zien; hieronder de tabel die Italië hiervoor heeft gebruikt.

Figuur 5 Voorbeeld voor hoe dreigingen afgezet kunnen worden tegen kwetsbaarheden in een risicoanalyse

Threat	Very significant			Rather significant	Very significant
	Rather significant			Rather significant	Very significant
	Lowly significant	Lowly significant			
	Non significant	Non significant			
		Non significant	Lowly significant	Rather significant	Very significant
System weakness					

Bron: Analysis of Italy's National Money-Laundering and Terrorist Financing risks – methodology (2014, p. 13)

3.1.5 Risicoanalyse: risiconiveau

In deze fase moet van de geanalyseerde verschijningsvormen vastgesteld worden wat dit, gegeven de risicoanalyse, betekent voor Nederland. Het gaat dan om prioritering of rangschikking van risico's en het te bepalen (type) beleid dat hieruit kan voortvloeien. Een hulpmiddel bij de prioritering van verschijningsvormen van witwassen kan de strafmaat van de gronddelicten (i.e. dreigingen) zijn, aangezien dit als een goede indicator gezien kan worden voor de democratische consensus over de ernst van het gronddelict. Ook de prioritering wat betreft gronddelicten, die nu door de politie gebuikt wordt, kan meegenomen worden. Het voorstel is om dit voorlopig als initiële input te gebruiken en deze te laten verifiëren of aanpassen door de mening van experts en stakeholders.

Een methode als MCA is geschikt om deze risico-evaluatie te structureren en tot een prioritering te komen. Bij MCA wordt een scala aan criteria gebruikt om objectief en transparant te beoordelen hoe belangrijk de verschillende witwasrisico's zijn. Bij deze analysetechniek wordt gebruikgemaakt van een matrix van witwasrisico's en criteria die gerangschikt en geaggregeerd worden om uiteindelijk tot een overall score voor elke risico te komen. Deze criteria kunnen vastgesteld worden door de onderzoekers, maar kunnen ook weer – afzonderlijk – met een kwalitatieve methode vastgesteld worden door de experts, bijvoorbeeld door gebruik te maken van methoden zoals Delphi en checklists. Ook hier kunnen de strafmaat en prioritering van de politie als input gebruikt worden.

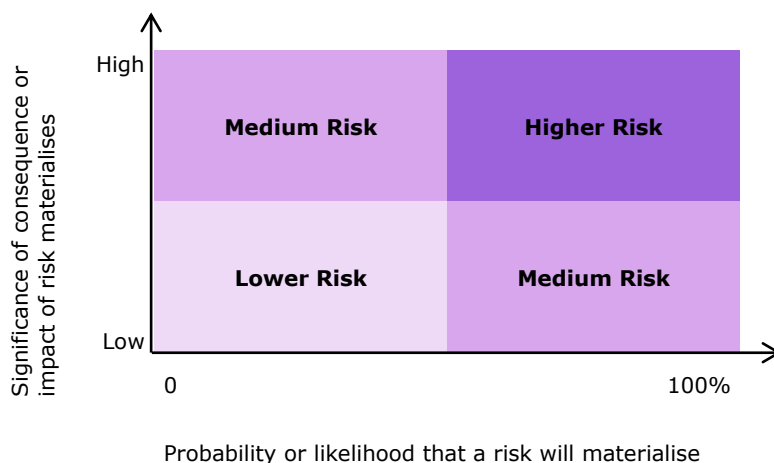
In deze fase worden de risicokans en de gevolgen van dat risico samengebracht. Aangezien we ervan uitgaan dat het in de eerste fase niet mogelijk zal zijn om betrouwbare uitspraken te doen over gevolgen (zie paragraaf 3.1.3), is deze stap

²² De specifieke afweging in de FATF-Guidance gaat over het afwegen van de uiteindelijke kans ten opzichte van de gevolgen, maar dezelfde methode kan ook gebruikt worden om de inherente kans af te zetten tegen de kwetsbaarheden.

voorlopig overbodig. In de eerste NRA kan de risicokans dus gebruikt worden als risiconiveau. Wanneer in latere NRA's de gevolgen betrouwbaar kunnen worden geschat worden deze uiteraard wel meegenomen in de analyse.

Op termijn kan dit wel gedaan worden. Als de kans en de gevolgen uiteindelijk vastgesteld kunnen worden op een specifiek percentage dan kan deze stap simpelweg het vermenigvuldigen van de twee zijn. Veelal zal dit niet mogelijk zijn en zal in ieder geval één van de twee een classificatie bevatten. In dat geval kan een tabel of grafiek gebruikt worden om de kans en de gevolgen tegen elkaar af te wegen. Hierboven is een voorbeeld van een mogelijke tabel te zien (maar dan met andere termen op de assen). Hieronder is de grafiek te zien die de FATF hiervoor voorstelt in de *Guidance*.

Figuur 6 Voorbeeld voor hoe de kans van een risico afgezet kan worden tegen de gevolgen in een risicoanalyse



Bron: FATF (2013a, p. 27)

3.2 Opzet NRA terrorismefinanciering

Qua opzet kan de NRA terrorismefinanciering over het algemeen de opzet van de NRA witwassen volgen; dezelfde onderverdeling in verschillende stappen. Ook de methoden die in de verschillende stappen gebruikt kunnen worden komen veelal overeen. Wij zullen ons hier dus enkel richten op de verschillen voor een NRA terrorismefinanciering.

In tegenstelling tot witwassen zijn er weinig harde data voor terrorismefinanciering. Ook is een veel groter deel van de data als vertrouwelijk bestempeld. Hierdoor lijkt het haast niet mogelijk om, in ieder geval op de korte en middellange termijn, een kwantitatieve methode te hanteren voor het inschatten van terrorismefinanciering risico's. Er zal dus in alle stappen van de NRA gekozen moeten worden voor de meer kwalitatieve methoden: brainstorming, checklists, Delphi en MCA. Het voordeel van het onderwerp terrorismefinanciering is wel dat er veel nationale kennis centraal is verzameld en gedocumenteerd. Het gaat hier dan met name over het Nationaal DreigingsBeeld, de Landelijke officier terrorismefinanciering, het project terrorismefinanciering van het FEC, informatie van FIU-Nederland, uit strafzaken en van Interpol. Door al deze kennis kunnen de methoden behoorlijk ondersteund en gevoed worden en kunnen de resultaten iets objectiever vastgesteld worden dan op basis

van expertoordelen alleen. Toch zal duidelijk zijn dat de NRA terrorismefinanciering veel kwalitatiever van aard zal zijn dan de NRA witwassen.

Voor de contextanalyse kan naast de indicatoren die de FATF adviseert (FATF, 2015b, p. 26-27) het viermaal per jaar gepubliceerde Nationaal DreigingsBeeld gebruikt worden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit dreigingsbeeld de terrorismedreiging in beeld brengt en niet (het risico van) terrorismefinanciering. Doordat het één een product is van het ander kan (de kennis in) het Nationaal DreigingsBeeld wel van wezenlijk belang zijn voor de NRA terrorismefinanciering.

In tegenstelling tot witwassen biedt de FATF-Guidance qua long list van verschijningsvormen voor de risico-identificatie van terrorismefinanciering weinig houvast. De FATF-Guidance gaat voor terrorismefinanciering dreigingen niet verder dan de drie fasen beschrijven (collecteren, verplaatsen en gebruiken van geld) en benoemt dat dit geld uit verschillende bronnen kan komen (criminele activiteiten, 'legale' fondsenwerving met wetende en misleide donoren en vanuit een legaal inkomen). Wat dat betreft nemen we aan dat de kennis in Nederland veel groter is. De NCTV lijkt veel van deze kennis paraat te hebben en het wordt dan ook aangeraden om voor de opstelling van een serieuze long list voor terrorisme financiering eerst contact op te nemen met de NCTV.²³ Deze long list kan onderbouwd en aangevuld worden met relevante onderzoeksrapporten, zoals van de FATF²⁴, de NATO²⁵ en de CTIF²⁶. Uit de geanalyseerde NRA's is gebleken dat bij terrorismefinanciering dreigingen zowel gedefinieerd worden als terreurgroepen en als verschijningsvormen van terrorismefinanciering.

Terwijl er veel onduidelijkheid is over de gevolgen van witwassen, is dit voor terrorismefinanciering misschien eenduidiger; terrorisme. Uiteraard zijn elementen als de terroristische groep, de verschijningsvorm en de hoogte van het bedrag van invloed op de gevolgen, maar in alle gevallen is het gevolg van succesvolle terrorismefinanciering hetzelfde: het mogelijk maken van terrorisme. Doordat over het algemeen al het terrorisme onacceptabel is kan ook de analyse van het risiconiveau minder complex zijn. De grote uitdaging lijkt hier dan ook het inschatten van de kans. Hier zou op termijn de inzet van een methode zoals beschreven in paragraaf 2.9.2 interessant zijn.

3.3 Nog niet bekende risico's detecteren

Witwassen en terrorismefinanciering spelen zich voor een belangrijk deel af buiten het zicht van politie en justitie. Het zijn misdrijven die vaak niet aan het licht komen, misdrijven met een groot dark number. De NRA dient ook aandacht te besteden aan deze verborgen vormen van witwassen en terrorismefinanciering. Hieruit vloeit voort dat de informatie waarop de NRA wordt gebaseerd niet alleen gegevens over witwassen en terrorismefinanciering die bij politie en justitie bekend zijn kan betreffen.

²³ Deze kennis is vanwege het vertrouwelijke karakter niet in dit rapport opgenomen.

²⁴ 'FATF Report Emerging Terrorist Financing Risks' (oktober 2015).: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf.

²⁵ Nathalie Goulet. Terrorism financing NATO rapport www.nato-pa.int/shortcut.asp?FILE=4211.

²⁶ CTIF Working Group Report – Tackling the Financing of Terrorism.

Nog niet bekende risico's zijn per definitie vrijwel nooit kwantificeerbaar. Hierdoor kunnen we voor het detecteren van onbekende risico's enkel gebruikmaken van de volgende kwalitatieve methoden: literatuurstudie, buitenlandverkenning en meningen van experts, stakeholders en anderen.

Literatuuronderzoek kan uitwijzen wat wetenschappers en experts zien als mogelijke nieuwe vormen van witwassen en terrorismefinanciering. De FATF publicaties over methoden en trends kunnen hier een voorbeeld van zijn, maar ook de wetenschappelijke literatuur kan aanwijzingen bevatten.

Het is raadzaam om een vinger aan de pols te houden in andere landen in hoeverre zij nieuwe vormen van witwassen en terrorismefinanciering aantreffen. Beide misdrijven zijn zeer internationaal georiënteerd en dus kunnen we zeker niet uitsluiten dat gedragingen in het buitenland uiteindelijk ook in een bepaalde vorm in Nederland voor gaan komen. Door dit tijdig te signaleren kan hierop beleid gemaakt worden.

Experts en stakeholders in het veld kunnen soms vroegtijdig signalen opvangen van een verandering in verschijningsvormen van witwassen en terrorismefinanciering. Het zou dan ook goed zijn om regelmatig deze signalen te documenteren en tegen het licht te houden. Een voorbeeld hiervan is het door het Openbaar Ministerie gefinancierde FinPro project, uitgevoerd door MeetingMoreMinds in 2011, waarbij stakeholders en experts in een soort brainstorm-setting bijeengebracht werden om te denken over mogelijke vormen van witwassen. Het kan raadzaam zijn om naast stakeholders en experts ook andere (creatieve) personen te vragen hierover mee te denken, juist vanwege hun gebrek aan voorkennis. Zij kunnen bijvoorbeeld een scenario voorgelegd krijgen en gevraagd worden hoe zij zouden gaan witwassen. Aangezien we hierbij op zoek zijn naar nieuwe verschijningsvormen zou Brainstorming hier als een complimenterende methode gebruikt kunnen worden. Zoals beschreven in ISO 31010, brainstormen wordt als term vaak gebruikt voor elk type groepsdiscussie, maar echt brainstormen is een specifieke techniek die ervoor zorgt dat creativiteit en vrij denken wordt gestimuleerd door de gedachten en uitspraken van anderen in de groep.

3.4 Triangulatie en groeimodel

Uiteindelijk moeten we naar een consensus over een methode. Hiervoor moeten de (voorspelde) resultaten van de methode gespiegeld worden aan de realiteit. Doordat witwassen en terrorismefinanciering zich voor een belangrijk deel afspelen buiten het zicht van politie, justitie en onderzoekers is het lang niet altijd goed mogelijk om de uitkomsten te spiegelen aan de realiteit. Daarbij zal goed beleid voorkomen dat risico's zich überhaupt voordoen. Het zou daarom goed zijn om de methoden te spiegelen aan andere methoden met hetzelfde doel. In de sociale wetenschappen is hiervoor de zogeheten triangulatie methode ontwikkeld. Met deze methode worden verschillende schattingsmodellen structureel geanalyseerd om te ontdekken waar sterkten en zwakten van de verschillende methoden zitten en waardoor eventuele verschillen aan het licht komen. Het onderliggende idee van deze methode is dat een uitkomst betrouwbaarder wordt als verschillende schattingsmethoden op verschillende wijzen op dezelfde uitkomst uitkomen. Hiermee kan op de lange termijn een consensus ontstaan over de manier waarop een bepaald fenomeen gemeten

dient te worden.²⁷ Voor een goed groeimodel van de NRA is het dan ook te adviseren om triangulatie (op termijn) toe te passen.

De ervaring leert dat bij veel risico-assessments voorgaande risico-assessments en het daarbij horende leereffect van grote waarde zijn. Het is dan ook belangrijk om vanaf de opzet van de NRA te denken aan een groeimodel, zoals dat ook besproken is aan het begin van hoofdstuk 2. Triangulatie kan daarbij een belangrijke rol spelen, maar er moet ook gedacht worden aan de opbouw van de benodigde data. Daarom moeten de NRA's – en vooral de eerste(n) – niet alleen als doel hebben het risico voor witwassen en terrorismefinanciering in te schatten, maar ook om het informatiegat goed in kaart te brengen. Dit informatiegat kan bestaan in alle fasen en zowel kwalitatief als kwantitatief van aard zijn. Omdat als uiteindelijk doel is gesteld om de Nederlandse NRA zo betrouwbaar, kwantitatief en objectief mogelijk te laten zijn, verdient hier de analyse welke data er verzameld moet worden – en op welke wijze – prioriteit.

²⁷ Triangulatie is niet alleen bij convergentie van de resultaten van de onafhankelijke methoden waardevol. Ook wanneer de resultaten divergeren levert triangulatie belangrijke informatie op. De uiteenlopende resultaten kunnen dan worden geanalyseerd en geïnterpreteerd vanuit kennis over de ingezette methode en/of data.

4 Conclusie

Deze verkenning van de toe te passen methoden en data voor de Nederlandse NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering is gebaseerd op de analyse van een veelheid aan elementen. Zo zijn er NRA's van vijf andere landen geanalyseerd, is de FATF-Guidance vergeleken met andere risicomanagement- en risico-assessmentmodellen en zijn eerdere pogingen tot risicogericht beleid meegenomen.

Voor de Nederlandse NRA's wordt er naar gestreefd een wetenschappelijk verantwoorde, zo objectief mogelijke methode in te zetten. Daarmee kiezen we ervoor om niet het voorbeeld van Zweden te volgen waarin alle stakeholders en dataleveranciers als auteur van het rapport worden aangemerkt. De conclusies van de NRA zouden met die aanpak zeker aan consensus winnen maar dit zou ten koste kunnen gaan van de scherpte en de onafhankelijkheid van de conclusies.

De methode voor de NRA die wij voorstellen, richt zich niet alleen op al gesignaleerde dreigingen, maar besteedt ook aandacht aan dreigingen die zich in de toekomst in Nederland voor kunnen doen. Dat kan onder meer door te letten op dreigingen die in het buitenland al zijn gematerialiseerd.

Hoewel in deze verkenning een groot aantal methoden is gepresenteerd en veel verschillende data besproken zijn, zal een eerste NRA niet direct alle risico's volledig objectief en kwantitatief in beeld brengen. We stellen een groeimodel voor waarin opeenvolgende risico-assessments aan kwaliteit winnen, omdat gebruikgemaakt wordt van de lessen die getrokken worden uit de voorgaande assessments. Het doel van de eerste NRA witwassen en de eerste NRA terrorismefinanciering is dan ook niet alleen het analyseren van de risico's, maar ook het vaststellen van de blinde vlekken en de data, informatie en methoden die nodig zijn om deze blinde vlekken beter in beeld te krijgen. Hierbij valt te denken aan kennisgaten op het gebied van dreigingen, gebrek aan data of onvolkomenheden in de data en aan kwetsbaarheden in de algemene informatiepositie met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering.

Er is voor gekozen om de Nederlandse NRA uit te voeren binnen het raamwerk van ISO 31000. Dit is een internationaal gestandaardiseerd raamwerk waarbinnen allerlei methoden toegepast kunnen worden. Ook de FATF-Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen. In tegenstelling tot de ISO 31000 wordt bij de Nederlandse NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering ook een contextanalyse meegenomen. Deze wordt wel beschreven in ISO 31000 maar valt buiten het feitelijke risico-assessment. Voor witwassen en terrorismefinanciering is de context, zeker voor de eerste NRA, zo belangrijk dat we ervoor kiezen deze onderdeel te laten uitmaken van het risico-assessment. De contextanalyse is belangrijk voor de bepaling van de dreigingen die in de NRA zullen worden beschouwd. Daarentegen valt risico-evaluatie buiten de NRA, omdat risico-evaluatie het nemen van politieke beslissingen omvat, normatieve beslissingen over de mate waarin risico's acceptabel of tolerabel zijn. Dit verhoudt zich slecht met de wetenschappelijke benadering die voor de Nederlandse NRA is gekozen. Het bepalen van de aanvaardbaarheid van risico's en de beslissingen over de eventuele ontwikkeling van daarop gericht beleid liggen op het pad van de beleidsmatige en politieke actoren.

Het ISO 31000-raamwerk maakt het mogelijk om bij elk onderdeel specifieke onderzoeksmethoden in te zetten. Voor de eerste NRA zijn de meest relevante methoden

checklists, brainstorming, Delphi en Multi Criteria Analyse. Dit betekent dat we voor de eerste NRA's voorstellen overwegend kwalitatieve methoden in te zetten. Hierbij speelt mee dat de eerste NRA's al op 1 juni 2017 dienen te worden opgeleverd.

Dit voorstel valt internationaal niet uit de toon, maar staat nog ver af van onze ambitie om een datagestuurde voornamelijk kwantitatieve NRA uit te voeren. Hoewel deze ambitie blijft staan, achten we dit voor de eerste NRA's nog niet haalbaar. We stellen voor de Nederlandse NRA's een stapsgewijze aanpak voor waarin de in te zetten kwantitatieve methoden steeds verdere uitwerking krijgen en waarin de daarvoor noodzakelijke data in stappen beschikbaar worden gemaakt. Belangrijk in dit groeimodel is dat zo veel mogelijk gebruikgemaakt wordt uit leerervaringen die in de voorgaande stappen zijn opgedaan. Voor het benutten van deze leerervaringen is het cruciaal transparantie te betrachten over de voor de NRA uitgevoerde analyses en de resultaten daarvan. Deze transparantie maakt het ook mogelijk de analyses te reproduceren. Dit is met het oog op de wetenschappelijke verantwoording belangrijk. De transparantie bij de uitvoering van de Nederlandse NRA staat in scherp contrast met de NRA's voor de vijf landen die in deze verkenning zijn geanalyseerd.

De te bestuderen verschijningsvormen van witwassen en terrorismefinanciering zijn in dit rapport nog niet bepaald, maar er is een methode voorgesteld hoe deze kunnen worden vastgesteld, met behulp van een checklist en door de inzet van experts en stakeholders. Om deze reden kan in dit rapport nog niet worden ingegaan op de benodigde data. Welke precieze data nodig zijn hangt af van de dreigingen waarvoor de risico's moeten worden vastgesteld. Dit kan niet vooraf al worden vastgesteld en wordt tijdens de NRA bepaald. Wel kan al worden gesteld dat we zo veel mogelijk aansluiten bij de door de FATF gehanteerde raamwerk voor het bepalen van risico's en de daarbij gehanteerde definities.

Onderdeel van het groeimodel voor de NRA's vormen de beleidsmonitoren en het onderzoek naar de witwaspiramide. De beleidsmonitoren kunnen worden gebruikt bij de contextanalyse en zijn ook relevant voor het vaststellen van de kans dat dreigingen zich zullen materialiseren en voor het vaststellen van de weerbaarheid van het huidige systeem tegen witwassen en terrorismefinanciering. In het risico-assessment zal worden nagegaan in welke mate de risico's met betrekking tot de geselecteerde verschijningsvormen van witwassen en terrorismefinanciering worden afgedekt door huidig beleid. Het onderzoek witwaspiramide zal een beter zicht opleveren op de context waarin witwassen of terrorismefinanciering plaatsvindt en is dus van belang voor de contextanalyse. Dit onderzoek levert ook meer inzicht in de gevolgen van witwassen en mogelijk eveneens op de kans dat de verschillende verschijningsvormen zich zullen voordoen.

Concreet leidt dit tot een groeipad voor de NRA, waarbij de eerste NRA bestaat uit de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin het landschap van Nederland geschetst wordt waarbij er speciale aandacht is voor de belichting van de factoren die gerelateerd zijn aan witwassen en terrorismefinanciering. Bij de contextanalyse kan gebruik worden gemaakt van de kritieke contextfactoren die in eerder onderzoek naar voren kwamen, waaronder PESTLE-analyses. Ook kan worden geput uit het *CIA World Factbook* en uit de contextindicatoren die de FATF heeft voorgesteld.
- Bij de *risico-identificatie* wordt voorgesteld in eerste instantie een beperkt aantal dreigingen te analyseren, zowel voor witwassen als terrorismefinanciering vijf dreigingen. De dreigingen worden gekozen uit een uitgebreide long list (checklist)

van verschijningsvormen die door de experts en stakeholders kan worden aangevuld. Bij deze keuze kan de transparantie in het keuzeprocess worden bereikt door het gebruik van de Delphi methode en eventueel Multi Criteria Analyse.

- Vervolgens wordt de *kans dat deze dreigingen zich materialiseren* vastgesteld. Deze kans wordt bepaald door de context en de kwetsbaarheid/weerbaarheid van het huidige instrumentarium voor het tegengaan van dreigingen van witwassen en terrorismefinanciering. Bij het vaststellen van de kwetsbaarheden van het huidige instrumentarium kan worden geput uit de Monitoren Anti-witwasbeleid en anti-terrorisefinanciering die parallel aan de NRA's worden uitgevoerd. Ook kunnen in deze fase de inzichten uit de triage methode worden benut, aangaande het prioriteren van risico's.
De kansen worden bepaald door gebruik te maken van oordelen van experts en stakeholders, waarbij de inzet van erkende en beproefde methoden zoals de Delphi-methode en Multi Criteria Analyse ervoor zorgen dat de inschatting van de relatieve kansen zo transparant mogelijk verloopt en de objectiviteit wordt verhoogd. Experts en stakeholders worden in de verschillende stappen van het risico-assessment gevraagd te benoemen:
 - welke relevante (kwantitatieve) data al beschikbaar zijn en in de eerstkomende NRA al kunnen worden gebruikt om de risico's betrouwbaar in kaart te brengen;
 - welke data beschikbaar gemaakt zouden kunnen worden en wellicht in de volgende NRA kwantitatief ingeschat kunnen worden;
 - welke dreigingen nog niet zijn gesignaleerd maar wel kunnen spelen of in de toekomst actueel kunnen worden.
- In de NRA worden de experts en stakeholders voortdurend gevraagd hun keuzes te onderbouwen en wanneer ze dat niet kunnen aan te geven welke data er nodig zouden zijn om dit in de toekomst wel te kunnen.
- Door transparante rapportage wordt reproduceerbaarheid bereikt, evenals de mogelijkheid te leren van de ervaringen die bij de eerste NRA zijn opgedaan.
- De gevolgen van witwassen en terrorismefinanciering worden in de eerste NRA buiten beschouwing gelaten omdat hiervoor nog onvoldoende empirische kennis aanwezig is.

In de daaropvolgende NRA kan het aantal te analyseren risico's worden opgehoogd. Daarbij zal voor het eerst ook worden geprobeerd om verschijningsvormen die in Nederland nog niet zijn gesignaleerd mee te nemen, bijvoorbeeld een verschijningsvorm die zich in het buitenland wel al heeft voorgedaan maar in Nederland nog niet. Hoewel ook bij de tweede NRA de nadruk op de onderbouwing van de kwalitatieve analyses zal liggen, kunnen al wat kwantitatieve analyses meegenomen worden. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van de beschikbare data die de experts en stakeholders hebben genoemd in de eerste NRA. Wellicht kunnen dan ook de gevolgen van witwassen en terrorismefinanciering worden meegenomen in de analyse. Hierbij ligt het voor de hand dat de gevolgen in eerste instantie nog in grove klassenindelingen worden vastgesteld. Het onderzoek witwaspiramide zal waarschijnlijk aangrijpingspunten opleveren die de onzekerheid over de gevolgen van witwassen verminderen.

Voor het groeiemodel van de NRA is het belangrijk om tijdens elke NRA de leer-momenten te detecteren en te expliciteren. Uiteindelijk moeten de opeenvolgende NRA's steeds meer datagericht worden en minder afhankelijk worden van oordelen van experts en stakeholders. De afhankelijkheid van deze oordelen kan afnemen door ook kwantitatieve methoden in te zetten, liefst meerdere naast elkaar zodat de resultaten daarvan comparatief geanalyseerd kunnen worden door de toepassing

van triangulatie. Wel moet worden opgemerkt dat NRA's zonder expert- en stakeholderoordelen een illusie zullen zijn. Het schatten van met name de risico's die nog niet zijn gesignaleerd blijft mensenwerk.

Summary

Exploratory study on methods and data for the Dutch National Risk Assessment of money laundering and terrorist financing

The objective of this study is to gain insight in the methods and data that are available and applicable for the execution of the first National Risk Assessment (NRA) money laundering and terrorism financing for the Netherlands. The NRA has to map the risks with respect to money laundering and terrorism financing. Due to a lack of experience with the execution of a NRA and its insecurities and complexity, WODC splits the NRA project into different parts: two NRAs for money laundering, two NRAs for terrorism financing, two policy monitors for money laundering, one policy monitor for terrorism financing and a study dubbed money laundering pyramid. The first subproject of the NRA project is this exploratory study on methods and data.

The results of this study are based on a number of points of departure and an analysis of diverse sources. The starting point of the NRAs is a Guidance of the FATF with guidelines for the execution of a NRA. Other points of departure are the legal and economic definitions of money laundering and terrorism financing for the Netherlands and the criteria of WODC for the NRAs. The NRAs will have a scientific approach in which transparency of the results is important and replication should be possible. WODC therewith maximizes the objectivity of the NRAs. Next to this, the NRA should be able to trace risks that have not been signaled yet (in the Netherlands) and that can happen in the future. A last point of departure is that money laundering and terrorism financing are treated in separate full NRAs.

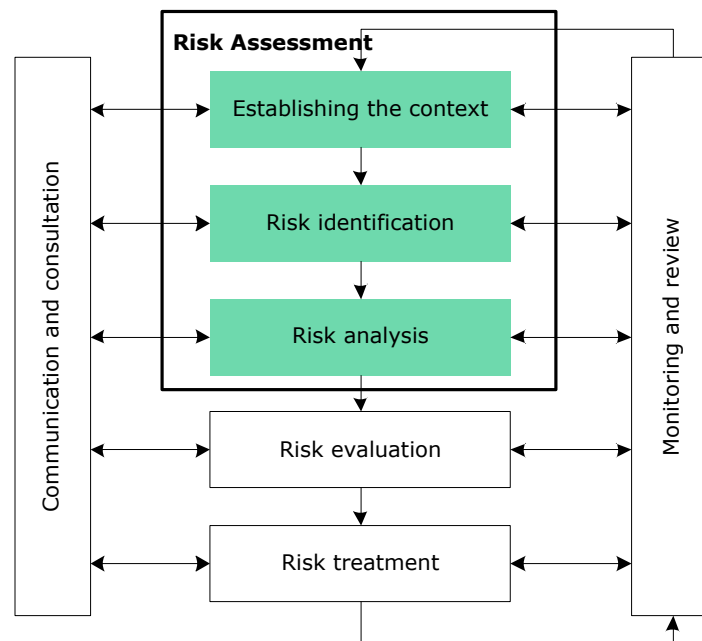
The sources that we analyze are the NRA methodologies applied in five countries: the US, the UK, Canada, Italy and Sweden. Next to this, general frameworks for risk management and the methods for risk assessment that follow from that are analyzed. We also search for available additional methods useful for NRAs. Finally, we analyze what we can learn from risk valuations that are done (partly in other fields) in the Netherlands.

Although this exploratory study presents diverse methods and discusses different data, we have to conclude that a first NRA cannot directly map all risks objectively and in a completely quantitative manner. We therefore suggest a growth model in which successive risk assessments use the lessons learned from former assessments. The goal of the first NRA on money laundering and the first NRA on terrorism financing is therefore not only to analyze the risks, but also to identify blind spots, incompleteness and vulnerability of the data, methods and other information.

The proposal is to execute the Dutch NRA within the framework of ISO 31000. This is an international standardized framework in which we can apply different methods. Also the FATF-Guidance generally follows this structure. Contrary to ISO 31000, the Dutch NRAs on money laundering and terrorism financing will also include a context analysis. The context analysis is described in ISO 31000, but is not part of the actual risk assessment. For money laundering and terrorism financing the context is so important, especially for the first NRA, that this should be part of the risk assessment. The context analysis is important to determine which threats will be analyzed in the NRA. The risk evaluation on the other hand is included in the ISO 31000

framework but will not be part of the NRA, because risk evaluation includes political decision making about which risks should be accepted or tolerated. Taking such normative decisions opposes the scientific approach that is chosen for the Dutch NRA.

Figure S1 The risk management process according to ISO 31000 adapted for the NRA: addition of context analysis and removal of the risk evaluation



The ISO 31000 framework allows embedding specific research methods for each part of the risk assessment. The most relevant methods for the first NRA are Check-lists, Brainstorming, Delphi and Multi Criteria Analysis. This means we choose for the first NRA relatively qualitative methods. Even though this is in line with the other NRAs done internationally, this is still far away from the ambition to execute a data-driven quantitative NRA. Although this ambition stays, we think it is necessary to choose an approach in which the Dutch NRAs develops and data is made available step by step. Important in this growth model is that we use the lessons we learned from previous steps as much as possible. For this learning process it is crucial that there is transparency of the analysis in the NRA and its results. Transparency allows the replication of the analyses, which is important for to the scientific nature of the NRA. This transparency is in contrast with NRAs from other countries that we analyze in this exploratory study.

The manifestations of money laundering and terrorism financing that need to be studied are not determined in this report. We discuss a method how experts and stakeholders, with the use of a long list, can determine them. Therefore, it is not relevant yet to analyze in this report which data is needed. Which data is needed depends on the threats for which the risks have to be determined. This will be done during the execution of the NRA and cannot be done beforehand.

Part of the growth model for the NRAs are the policy monitors and the study dubbed money laundering pyramid. The policy monitors can be used for the context analysis and are also relevant for determining the probability that threats materialize and for determining the defensibility of the current policies against money laundering and terrorism financing. To which degree the risks with respect to the selected manifestations of money laundering and terrorism financing are dealt with by the current policy framework will be checked in the risk assessment. Next to that, a research project dubbed money laundering pyramid will be carried out. This research can improve the insights on the context in which money laundering and terrorism financing takes place and hence will provide useful information for the context analysis. This research can also contribute to additional insights into the consequences of money laundering and perhaps also on the likelihood of occurrence of the selected manifestations.

In concrete terms, this gives us a growth path for the NRA that consists of the following elements:

- A *context analysis* in which the situation is depicted with special attention for the factors that are related to the prevention of money laundering and terrorism financing in the Netherlands. Context factors from earlier research can be used for the context analysis, such as PESTLE analyses, as well as the CIA World Factbook and context indicators proposed by the FATF.
- At the *risk identification* stage we propose to limit the number of threats that are analyzed in the first NRA: five threats for money laundering as well as five for terrorism financing. The threats will be chosen out of an extensive long list (checklist) of manifestations that experts and stakeholders can complement. For the prioritization of the threats we can achieve transparency by using the Delphi method and optionally Multi Criteria Analysis.
- Next, we determine the *probability that these risks will materialize*. This likelihood assessment is based on the results of the context analysis and our understanding of the vulnerability and resilience of the current policy framework to fight money laundering and terrorism financing. This knowledge is based on the start version of the Policy Monitor Anti-Money Laundering from 2015, and the NRAs' Policy Monitors Anti-Money Laundering and Terrorism Financing that will be executed in parallel. Insights from the triage method regarding the prioritization of risks will be used as well. We will assess the likelihoods with the use of experts and stakeholders, in which the application of acknowledged and tested methods like Delphi and Multi Criteria Analysis increases the objectivity and makes sure that the assessment of these likelihoods will take place as transparent as possible.
- In the various phases of the risk assessment, the experts and stakeholders are asked to indicate:
 - Which relevant (quantitative) *data* are already *available* and can be used in the next NRA to map risks reliably.
 - Which *quantitative data* probably *could be made available* to map risks in the next NRA.
 - Which *threats* are not signaled yet, but *may be later important*.
- Experts and stakeholders will constantly be asked to *support their judgments and decisions* and, if not possible, to indicate which information or data are needed to do this in the future.
- Reproducibility will be achieved by *transparent reporting* so the lessons learned can be an added value in the next NRA.
- *De consequences of money laundering and terrorism financing will not be considered in the first NRA*, because there is not sufficient empirical basis to do so.

The number of risks that are analyzed can be increased in the next NRA, in which we will try, for the first time, to also include phenomena that are not signaled yet in the Netherlands, such as manifestations that already occurred abroad but not yet in the Netherlands. Although also the second NRA will be qualitatively based, this NRA can already include some quantitative analyses. This exploratory study already discusses some methods to do so. The data mentioned by the experts and stakeholders in the first NRA can be used for that. Because the money laundering pyramid study will probably provide some insights on the consequences of money laundering, the second NRA might be able to include also the consequences of money laundering, though probably only in rough classifications.

It is important for the growth model of the NRA to detect the lessons learnt in each NRA and to make them explicit. Eventually, the next NRAs should be more data-driven and preferably are less dependent on expert judgments. The dependency on expert judgments can decrease by additionally applying quantitative methods and validating the results of these methods by means of triangulation. However, it has to be stressed that a totally quantitative design for a NRA never will be feasible. NRA's will always require human effort, especially for assessments of phenomena that have not yet been materialized.

Literatuur

- Analistennetwerk Nationale Veiligheid, M. Mennen (red.) (2014). *Nationale Risicobeoordeling 6*. Bilthoven: RIVM.
- Boerman, F., Grapendal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2012). *Nationaal Dreigingsbeeld 2012: Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD-IPOL.
- Knoop, J. van der, & R., Rollingswier((2015). *De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013: Startversie monitor anti-witwasbeleid*. Den Haag: Dutch Group – Decide.
- Duyne, van, P.C. (2003). Money laundering, fears and facts. In P.C. van Duyne, K. von Lampe & J.L. Newell (red.), *Criminal Finances and organizing crime in Europe* (pp. 67-104). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- FATF (2013a). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. Parijs: FATF.
- FATF (2013b). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AMF/CFT systems*. Parijs: FATF.
- FATF (2015a). *Emerging terrorist financing risks*. FATF Report. Parijs: Uitgever.
- FATF (2015b). *AML/CFT-related data and statistics*. FATF Guidance. Parijs: FATF/OECD.
- Ferwerda, J. (2013). The effects of money laundering. In B. Unger & D. van der Linde (red.), *Research handbook on money laundering* (pp. 35-46). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ferwerda, J., & Unger, B. (2016). Organised crime infiltration in the Netherlands: Transportation companies hiding transit crimes. In E. Savona, M. Riccardi & G. Berlusconi (red.), *Organised crime in European businesses*. Abingdon: Routledge.
- Ferwerda, J., Deleanu, I.S., & Unger, B. (2016). Corruption in public procurement: Finding the right indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1-23.
- Gjerdrum, Dorothy & Mary Peter (2011). The new international standard on the practice of risk management: A comparison of ISO 31000:2009 and the COSO ERM framework. *Risk Management*, (21), 8-12.
- Goede, M. de (2007). *Literatuurstudie terrorismefinanciering 2004-2006: Rapport aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Geesteswetenschappen.
- IMF (2013). *The International Monetary Fund Staffs' ML/FT NRA Methodology*. Geraadpleegd op 1 augustus 2016: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_IMF.pdf.
- Iseron, K., & Moskop, J. (2007). Triage in medicine, part 1: Concept, history, and types. *Annals of Emergency Medicine*, 49(3),275-281.
- ISO 31000:2009 (2009). *Risk management: Principles and guidelines*. International Organization for Standardization.
- ISO/IEC 31010:2009 (2009). *Risk management: Risk assessment techniques*. International Organization for Standardization.
- Koningsveld, T.J. van (2008). Witwassen: De fasen van het witwasproces getoetst. *Tijdschrift voor Onderneming en Financiering*, 4, 88-104.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014a). *Handreiking risicomanagement Veiligheid en Justitie*. Directie Financieel-Economische Zaken. Niet gepubliceerd.
- Molen, I. van der (2015). *Risicomanagement 2.0: Van risico-bewust naar risico-gestuurd in een politiek-bestuurlijke omgeving: Onderzoek naar risicomanage-*

- ment bij het directoraat-generaal Politie, ministerie van Veiligheid en Justitie.*
 Enschede: Kenniscentrum Risicomanagement en Veiligheid, Universiteit Twente.
- Oftedal, E. (2015). *The financing of jihadi terrorist cells in Europe*. S.l.: Norwegian Defence Research Establishment (FFI). FFI-rapport 2014/02234.
- Renn, O., Klinke, A., & Asselt, M. van (2011). Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: A synthesis. *AMBIO* 40(2), 231-246.
- Soudijn, M., & Akse, Th. (2012). *Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD.
- Takáts, E. (2007). A theory of crying wolf: The economics of money laundering enforcement. S.l.: IMF. IMF Working paper 07/81.
- Unger, B. (2006). De omvang en het effect van witwassen. *Justitiële verkenningen*, 32(2), 21-33.
- Unger, B. (2013). Money laundering regulation: From Al Capone to Al Qaeda. In B. Unger & D. van der Linde (red.), *Research handbook on money laundering* (pp. 19-32). Cheltenham, Engeland: Edward Elgar.
- Unger, B., & Ferwerda, J. (2011). *Money laundering in the real estate sector: Suspicious properties*. Cheltenham, Engeland: Edward Elgar.
- Unger, B., & Walker, J. (2009). Measuring global money laundering: The walker gravity model. *Review of Law and Economics*, 5(2), 821-853.
- Unger, B., Rawlings, G., Busuioc, M., Ferwerda, J., Siegel, M., Kruijf, W. de, & Wokke, K. (2006). *The amounts and the effects of money laundering*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Vlek, C. (2013) How solid is the Dutch (and the British) National Risk Assessment? Overview and decision-theoretic evaluation. *Risk Analysis*, 33(6), 948-971.
- World Bank (2013). *The World Bank Risk Assessment Methodology*. Geraadpleegd op 1 augustus 2016: www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/risk_assessment_world_bank.pdf

NRA's

- Department of Finance Canada (2015). *Assessment of inherent risks of money laundering and terrorist financing in Canada*.
- Department of the Treasury (2015). *National Money Laundering Risk Assessment*.
- Financial Security Committee (2014). *Analysis of Italy's National Money Laundering and Terrorist Financing Risks – Methodology*.
- HM Treasury and Home Office (2015). *UK national risk assessment of money laundering and terrorist financing*.
- Swedish Companies Registration Office, The Swedish National Council for Crime Prevention, The Swedish Economic Crime Authority, The Swedish Estate Agents Inspectorate, Finansinspektionen (the Swedish financial supervisory authority), The Swedish Enforcement Authority, The Swedish Gambling Authority, Stockholm County Administrative Board, Västra Götaland County Administrative Board, Skåne County Administrative Board, The Swedish Supervisory Board of Public Accountants, The Swedish National Police Board, The Swedish National Tax Board, The Swedish Bar Association, The Swedish Security Service, Swedish Customs, and The Swedish Prosecution Authority (2014). *Terrorist Financing. A National Risk Assessment*. 28 March 2014. Joint report.
- Swedish Companies Registration Office, The Swedish National Council for Crime Prevention, The Swedish Economic Crime Authority, The Swedish Estate Agents Inspectorate, Finansinspektionen (the Swedish financial supervisory authority), The Swedish Enforcement Authority, The Swedish Gambling Authority, Stockholm County Administrative Board, Västra Götaland County Administrative Board,

Skåne County Administrative Board, The Swedish Supervisory Board of Public Accountants, The Swedish National Police Board, The Swedish National Tax Board, The Swedish Bar Association, The Swedish Security Service, Swedish Customs, and The Swedish Prosecution Authority (2013). *Anti-Money Laundering. A National Risk Assessment*. Joint report.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. W.F.M. Bams

Universiteit Maastricht, School of Business and Economics

Leden

Mr. J.C. Glimmerveen

Dr. J. van der Knoop

Drs. E.W. Kruisbergen

Drs. C.S. van Nassau

Mr. M. Rehorst

Ministerie van Financiën, FM/IBI

Decision Support

Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC

Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC

Ministerie van Veiligheid en Justitie, DRC

Methodenoverzicht uit ISO/IEC 31010 met per fase van risico-assessment de toepasbaarheid van de methode

Tools and techniques	Risk assessment process				
	Risk identification	Risk analysis			Risk evaluation
		Consequence	Probability	Level of risk	
Brainstorming	SA ¹⁾	NA ²⁾	NA	NA	NA
Structured or semi-structured interviews	SA	NA	NA	NA	NA
Delphi	SA	NA	NA	NA	NA
Checklists	SA	NA	NA	NA	NA
Primary hazard analysis	SA	NA	NA	NA	NA
Hazard and operability studies (HAZOP)	SA	SA	³⁾	A	A
Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP)	SA	SA	NA	NA	SA
Environmental risk assessment	SA	SA	SA	SA	SA
Structure « What if? » (SWIFT)	SA	SA	SA	SA	SA
Scenario analysis	SA	SA	A	A	A
Business impact analysis	A	SA	A	A	A
Root cause analysis	NA	SA	SA	SA	SA
Failure mode effect analysis	SA	SA	SA	SA	SA
Fault tree analysis	A	NA	SA	A	A
Event tree analysis	A	SA	A	A	NA
Cause and consequence analysis	A	SA	SA	A	A
Cause-and-effect analysis	SA	SA	NA	NA	NA
Layer protection analysis (LOPA)	A	SA	A	A	NA
Decision tree	NA	SA	SA	A	A
Human reliability analysis	SA	SA	SA	SA	A
Bow tie analysis	NA	A	SA	SA	A
Reliability centred maintenance	SA	SA	SA	SA	SA
Sneak circuit analysis	A	NA	NA	NA	NA
Markov analysis	A	SA	NA	NA	NA
Monte Carlo simulation	NA	NA	NA	NA	SA
Bayesian statistics and Bayet nets	NA	SA	NA	NA	A
FN curves	A	SA	SA	A	A
Risk indices	A	SA	SA	A	A
Consequence/probability matrix	SA	SA	SA	SA	SA
Cost/benefit analysis	A	SA	A	A	A
Multi-criteria decision analysis (MCDA)	A	SA	A	SA	A

¹⁾ Strongly applicable.

²⁾ Not applicable.

³⁾ Applicable.

Bijlage 3 Interviews

6 juli 2016
1 september 2016

Prof.dr. W.F.M. Bams
2 medewerkers

Universiteit Maastricht
NCTV