



Evaluatie FEC-projecten 2020-2023

Groningen, 10 februari 2026

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	H.B. Winter, C.V.J. Bekkering, E.A. van Bergen, J. van Doorn, J.B. Geertsema.
Opdrachtgever	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
Datum	10 februari 2026
Status	Eindversie

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. mr. J.M. Nelen (Universiteit Maastricht, voorzitter), dr. M.H.A. Kluin (Universiteit Leiden), drs. T. van den Berk (Ministerie van Justitie en Veiligheid), dr. J.D. Jaspers (WODC), drs. L.F. Heuts (WODC, tot 1 mei 2025) / drs. T.L. van Mullekom (WODC, vanaf 1 mei 2025).

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2026 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Lijst van afkortingen	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	16
1.1 Achtergrond en aanleiding	16
1.2 Leeswijzer	17
2 Onderzoeksverantwoording	18
2.1 Onderzoeksvragen	18
2.1.1 Hoofdvragen	18
2.1.2 Afbakening	18
2.1.3 Deelvragen	18
2.2 Onderzoeksaanpak	20
2.3 Beperkingen van het onderzoek	22
2.3.1 Check op feitelijkheid en vertrouwelijkheid	23
3 Beoordelingskader	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Totstandkoming	24
3.3 Uitvoering	25
3.4 Doelrealisatie	26
4 Doelstellingen en organisatie van het FEC en de FEC PPS	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Deelnemers aan het FEC en FEC PPS	28
4.3 Doelstellingen en taken FEC en FEC PPS	29
4.4 Taken FEC(-PPS)	30
4.5 Organisatiestructuur FEC en FEC PPS	31
4.6 Ontwikkelingen FEC	34
4.7 Tussenconclusie	36
5 Organisatie van projecten	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Organisatie projecten op papier	39
5.2.1 Selectie publieke FEC-projecten	39
5.2.2 Selectie FEC PPS-projecten	41
5.2.3 Projectplan	42

5.2.4	Uitvoering	44
5.2.5	Monitoring	45
5.2.6	Ondersteuning FEC-eenheid	47
5.3	Organisatie in de praktijk	47
5.3.1	Selectie	47
5.3.2	Rapportage door projectleiders	48
5.3.3	(Bij)sturing op capaciteit	48
5.3.4	Bespreking en beoordeling door CPO's en FEC-raad	49
5.3.5	Scheiding tussen CPO Operationeel (PPS) en CPO Beleid (PPS)	49
5.4	Tussenconclusie	50
6	Projecten	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Project 1: Illegale trustdienstverleners	53
6.3	Project 2: Dividendstripping	58
6.4	Project 3: Verkenning witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen	64
6.5	Project 4: Impact van PSP's	69
6.6	Project 5: Trade-Based Money Laundering Automotive	74
6.7	Project 6: Witwassen bij uitbuitingssituaties	81
6.8	Project 7: Synthetische drugs	86
6.9	Project 8: Crypto	90
7	Analyse	96
7.1	Inleiding	96
7.2	Totstandkoming	97
7.3	Uitvoering	97
7.3.1	Start en inrichting	97
7.3.2	Interne uitvoering van projecten	98
7.3.3	Monitoringsfase	100
7.3.4	Contextuele factoren	100
7.4	Doelrealisatie	101
7.5	Organisatie van het FEC rondom projecten	101
7.5.1	Selectie projecten en overkoepelende strategie	101
7.5.2	Monitoring en sturing van projecten	102
7.5.3	Afronding en opvolging	103
7.6	Verhouding tussen overlegorganen	104
8	Conclusies en aanbevelingen	106
8.1	Inleiding	106
8.2	Conclusie	107
8.3	Aanbevelingen	111
8.4	Slotbeschouwing	114

Bijlage 1:	Bestudeerde bronnen	116
Bijlage 2:	Overzicht interviews	118
Bijlage 3:	Gespreksagenda projecten	120
Bijlage 4:	Vragenlijst	122

Lijst van afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMLC	Anti Money Laundering Centre
AML/CFT	Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism
BFT	Bureau Financieel Toezicht
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CPO	Contactpersonenoverleg
DNB	De Nederlandsche Bank
DPIA	Data Protection Impact Assessment
EFIPPP	Europol Financial Intelligence Public Privat Partnership
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FEC PPS	Publiek-private samenwerking binnen het FEC
FIOD	Financiële Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit Nederland
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KVK	Kamer van Koophandel
MSR	Monitoring Status Rapportage
NRA 2019	National Risk Assessment 2019
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OCFL	Organized Crime Field Lab
OM	Openbaar Ministerie
PSD 2	Payment Services Directive 2
PSP	Payment Services Provider
PSR	Project Status Rapportage
SCTF	Serious Crime Taskforce
TBML	Trade Based Money Laundering
TFTF	Terrorismefinanciering Task Force
Wft	Wet financieel toezicht
WGS	Wet gegevensdeling door samenwerkingsverbanden
Wpg	Wet politiegegevens
Wtt 2018	Wet toezicht trustkantoren 2018
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksdoel

Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband van organisaties met een toezichts-, opsporings- of vervolgingstaak in de financiële sector. Het doel van het FEC is het versterken van de integriteit van de financiële sector. Binnen het FEC bestaat ook een publiek-private samenwerking (FEC PPS), waarin de publieke FEC-partners¹ samenwerken met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), ABN AMRO, ING, Rabobank en de Volksbank. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën zijn als waarnemers bij het FEC betrokken.

Eén van de taken van het FEC betreft het uitvoeren van projecten, waarmee het inzicht, de kennis en de vaardigheden van de betrokken partijen worden vergroot. Zodoende kunnen deze projecten bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten zoals witwassen, corruptie en terrorismefinanciering.² Gelet op de bijdrage die deze projecten kunnen leveren aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit, is het relevant om te evalueren hoe deze projecten worden uitgevoerd en te onderzoeken hoe de effectiviteit van deze projecten verder kan worden verbeterd. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft Pro Facto gevraagd deze evaluatie uit te voeren.³

In 2020 is een eerdere evaluatie van het FEC uitgevoerd.⁴ Om de onderzoeksprojecten mee te kunnen nemen die na die evaluatie volledig zijn afgerond, en waarvan de doorwerking duidelijk zou moeten zijn, is voor deze evaluatie gekozen voor de onderzoeksperiode 2020-2023. In deze periode zijn de volgende acht projecten tot stand gekomen en uitgevoerd:

- Project 1: Illegale trustdienstverleners
- Project 2: Dividendstripping
- Project 3: Verkenning witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen

¹ Dit zijn: de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU) de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Op 16 augustus 2024 is het Bureau Financieel Toezicht (BFT) toegetreden tot het FEC.

² FEC 2025 p. 11.

³ Voor dit project werken we samen met Juliette van Doorn, zelfstandig adviseur en onderzoeker op het terrein van integriteit-risicomanagement en gedrag en cultuur.

⁴ Ministerie van Financiën 2020.

- Project 4: Impact van Payment Services Providers (PSP's)
- Project 5: Trade-Based Money Laundering (TBML) Automotive
- Project 6: Witwassen bij uitbuitingssituaties
- Project 7: Synthetische drugs
- Project 8: Crypto

Het doel van deze evaluatie is het in het kaart brengen van de totstandkoming, uitvoering en de doelrealisatie van FEC-projecten. Op basis van de bevindingen worden verbeterpunten geïdentificeerd. Voor het onderzoek zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

- Hoe zijn FEC-projecten in de periode 2020 tot en met 2023 tot stand gekomen en uitgevoerd?
- In hoeverre zijn de doelen van de afgeronde projecten gerealiseerd?
- In welke mate en op welke wijze worden de resultaten van de afgeronde projecten gebruikt door FEC-partners en eventueel andere partijen?
- Wat is de maatschappelijke impact van de projecten?
- Waar liggen mogelijkheden tot verbetering van de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de FEC-projecten?

Bij doelrealisatie bekijken we in hoeverre de resultaten aansluiten op de doelstellingen van een project. Voor een inhoudelijke beoordeling van de effectiviteit van deze resultaten is diepgaander onderzoek nodig, dat buiten de scope van deze evaluatie valt.

Onderzoeksaanpak

Na enkele oriënterende gesprekken met vertegenwoordigers van de FEC-raad (het bestuurlijk overlegorgaan), de FEC-eenheid (dat de dagelijkse ondersteuning van het FEC verzorgt) en het ministerie van Financiën en een literatuurstudie, is een beoordelingskader opgesteld aan de hand waarvan later de FEC-projecten beoordeeld konden worden.

Vervolgens is een documentstudie uitgevoerd, waarbij interne documenten over de geëvalueerde projecten zijn bestudeerd. Voor elk project is het projectplan, de eindrapportage en het advies voor afsluiting van de monitoring bestudeerd. Dit zijn documenten die in het kader van elk FEC-project door het projectteam worden opgesteld, en waarin doel, aanpak en resultaten beschreven zijn ten behoeve van rapportage aan overleg- en bestuursorganen binnen het FEC. Daarnaast zijn documenten bestudeerd die betrekking hebben op de organisatie rond de projecten, zoals workflows, lijsten met criteria voor de selectie van projecten, verslagen van de FEC-raad en de Contactpersonenoverleggen (CPO) en rapporten van eerdere (interne) evaluaties. De documentstudie heeft een gedetailleerd beeld opgeleverd van de organisatie van het FEC, in het algemeen en met betrekking tot FEC-projecten, en van de acht FEC-projecten die geëvalueerd zijn.

Als volgende stap is een digitale vragenlijst verspreid onder de projectleiders en -deelnemers die bij de geëvalueerde projecten betrokken waren. In de vragenlijst zijn we ingegaan op het perspectief van de respondenten op de totstandkoming van het project(team), de organisatie en uitvoering van het project, de opbrengsten en de doorwerking ervan. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met projectleiders en -deelnemers.

Het onderzoek kent enkele beperkingen. De bereidheid tot medewerking door projectdeelnemers bleek lager dan gedacht. Bovendien bleek een deel van de beoogde respondenten niet meer bereikbaar omdat zij niet meer in beeld waren bij het FEC en contactgegevens niet konden worden achterhaald. De respons bij de vragenlijst viel mede hierdoor tegen, en het aantal afgenomen interviews is achtergebleven bij de verwachting. Hierdoor zijn de bevindingen over ervaringen vanuit de deelnemers minder diepgaand dan gehoopt, en bovendien hebben we bij sommige projecten niet alle perspectieven goed mee kunnen nemen. De keuze om de opbrengsten niet inhoudelijk te beoordelen, is daarnaast een bewuste beperking die meegenomen moet worden bij interpretatie van onze analyse.

Doelstellingen en algemene organisatie

Het gezamenlijke doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector.⁵ Met integriteit van de financiële sector wordt bedoeld dat die sector – bestaande uit onder meer banken, beleggingsondernemingen en betaalinstellingen – niet wordt gebruikt voor witwassen, terrorismefinanciering of andere vormen van financieel-economische criminaliteit. De integriteit van de financiële sector hangt samen met het belang van een adequaat toezicht op en een doeltreffende bestuurlijke en strafrechthandhaving in die sector.⁶

De FEC PPS richt zich op ‘het waarborgen van een integer financieel stelsel en daarmee ook het voorkomen en bestrijden van witwassen en onderliggende criminaliteit’. In deze doelstelling ligt meer nadruk op witwassen. Dat is begrijpelijk, omdat de deelnemende banken – behalve het voorkomen van andere vormen van financieel-economische criminaliteit, zoals terrorismefinanciering in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en corruptie via de Wet financieel toezicht (Wft) – ook een rol hebben als poortwachter bij de bestrijding van witwassen.

FEC en FEC PPS richten zich op drie hoofdtaken:

1. Het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners.
2. Het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden.
3. Het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare, resultaten.

Deze evaluatie heeft zoals gezegd betrekking op de laatste taak.

Het FEC is georganiseerd met een bestuurlijk orgaan (de FEC-raad) en twee overlegorganen op beleids- en operationeel niveau in respectievelijk het CPO Beleid en het CPO Operationeel. Voor deze drie organen geldt dat ook steeds een PPS-variant is ingesteld waarin de leden van de reguliere organen zitting nemen, plus vertegenwoordigers van de private financiële sector.⁷ De organen (en de projectteams) worden ondersteund door de FEC-eenheid, het uitvoerend orgaan van het FEC. Deze voert de besluiten van de FEC-raad uit en ondersteunt onder andere door het voeren van een secretariaat, het uitvoeren van de planning- en controlecyclus en het verzorgen van de interne en externe communicatie. Daarnaast zijn er nog enkele platforms ingesteld voor het uitwisselen van expertise binnen de publiek-private samenwerking, het

⁵ Artikel 2, eerste lid, Convenant FEC 2014.

⁶ Preambule Convenant FEC 2014.

⁷ Waar we hierna van CPO Operationeel en CPO Beleid spreken, bedoelen we ook (bij publiek-private samenwerking) CPO-PPS Operationeel en CPO-PPS Beleid.

faciliteren van structurele informatie-uitwisseling, het uitwisselen van kennis met betrekking tot privacy-kwesties en het afstemmen en organiseren van communicatie. Ten slotte zijn er twee taskforces ingesteld die zich richten op respectievelijk terrorismefinanciering en zware (georganiseerde) criminaliteit.

Het FEC is een organisatie die continu in ontwikkeling is. Sinds de instelling op 31 december 1998 door de ministeries van Justitie en Financiën zijn in elk geval vier evaluaties van (aspecten van) het FEC uitgevoerd, die regelmatig tot aanpassingen in de structuur en aanpak van het FEC hebben geleid. De meest recente ontwikkelingen op dit vlak betreffen een evaluatie van de governancestructuur in 2020 en het ondertekenen van het nieuwe Organisatieprotocol 2025 – publieke samenwerking op 16 oktober 2025. Hoewel de onderhavige evaluatie zich vooral richt op de situatie rondom de projecten die zijn afgerond voor 2024, hebben we in interviews ook aandacht geschonken aan recente ontwikkelingen die ertoe zouden kunnen leiden dat aanbevelingen vanuit deze evaluatie al achterhaald zouden zijn.

Organisatie van projecten

Processen rondom projecten op papier

Bij publieke projecten (zonder deelname van private partijen) is sprake van een top-down benadering bij de selectie van projecten. De FEC-raad stelt eerst de thema's vast waarover de projecten zouden moeten gaan. Die thema's worden nader uitgewerkt door CPO Operationeel. Bij publiek-private projecten in het kader van de FEC PPS is sprake van een bottom-up benadering, waarbij vanuit een expertplatform en CPO Operationeel (PPS) en CPO Beleid (PPS) uitgebreide voorbereiding, beoordeling en advisering plaatsvindt voordat de FEC-raad de projectideeën vaststelt.

Indien een project wordt geselecteerd, worden een sponsor (een lid van de FEC-raad) en een projectleider (doorgaans werkzaam bij dezelfde samenwerkingspartner als de sponsor) aangewezen. De projectleider stelt doorgaans het projectplan op. In dat plan wordt beschreven wat aanleiding en doelstellingen voor het project zijn, hoe die moeten worden gerealiseerd, welke partijen meewerken, hoeveel capaciteit zij ter beschikking zullen stellen en wat de planning is. Het plan wordt door de CPO's beoordeeld, waarna de FEC-raad het projectplan (en daarmee afspraken over capaciteitsinzet) vaststelt.

Tijdens de uitvoeringsfase rapporteert de projectleider (ondersteund door een projectbegeleider vanuit de FEC-eenheid) periodiek aan het CPO Operationeel. Daar kan worden besloten om bij te sturen wanneer bijvoorbeeld de toegezegde capaciteit niet beschikbaar blijkt, de voorgestelde aanpak niet haalbaar is of doelstellingen niet reëel blijken te zijn. Op verzoek van de projectleider kan tot afsluiting van het project worden besloten. Dat gebeurt doorgaans wanneer de beoogde acties zijn afgerond en/of wanneer geen aanvullende resultaten meer te verwachten zijn. De projectleider stelt dan een eindrapport op, dat door de CPO's en de FEC-raad wordt besproken. Daarbij kan de FEC-raad besluiten tot eventuele vervolgacties.

Na de uitvoeringsfase van een project wordt doorgaans een monitoringsfase opgestart. Deze fase is bedoeld om het effect van het project te monitoren en te stimuleren. De monitoringsfase wordt afgesloten met een eindadvies.

Gang van zaken in de praktijk

In de praktijk laten leden van de FEC-raad (publiek) zich ook voeden met ideeën van experts op operationeel niveau en beleidsniveau, waarmee ook dat proces bottom-up elementen heeft. Bij de bespreking van mogelijke thema's en de selectie van projecten is doorgaans weinig sprake van een gestructureerde behandeling. Dit wordt met name veroorzaakt doordat er inhoudelijk grote verschillen zitten tussen de projectvoorstellen, doordat de partners uiteenlopende belangen en invalshoeken hebben en doordat er een veelvoud aan factoren moet worden meegewogen.

We constateren in het evaluatieonderzoek dat in de praktijk beperkt sprake is van bijsturing bij projecten. Gesprekspartners geven aan dat het per projectleider verschilt in welke mate men rapporteert over knelpunten in de uitvoering. Ook is het voor partners lastig om elkaar aan te spreken op een achterblijvende personele inzet in de projecten. Dit hangt samen met de omstandigheid dat het FEC bestaat uit verschillende samenwerkingspartners, die elkaar niet kunnen aansturen en waarbij er ook een belang is om de relaties goed te houden.

Ook de evaluatie na afloop is beperkt. Bij de bespreking van het eindrapport in de CPO's en de FEC-raad gaat het met name over de vervolgstappen, bijvoorbeeld of een vervolgproject nodig is en welke activiteiten verricht moeten worden om het gebruik van de resultaten van het project te stimuleren. Er wordt beperkt gereflecteerd op de uitvoering van het project en hoe geconstateerde knelpunten bij toekomstige projecten voorkomen kunnen worden. De mate waarin die lessen worden meegenomen in volgende projecten is voor een belangrijk deel afhankelijk van de nieuwe projectleider en diens team, maar dit is niet geborgd in controleprocessen binnen het FEC.

In de monitoringsfases van de geëvalueerde projecten zien we dat in de praktijk van een eigenlijke monitoring – het bijhouden van de effecten – geen sprake is. In plaats daarvan worden vaak nog openstaande acties afgerond.

De onderzochte projecten

Tijdens deze evaluatie zijn acht projecten betrokken. Zoals gezegd zijn voor elk project het projectplan, het eindrapport en het eindadvies voor de monitoring gelezen. Vervolgens is een vragenlijst met open vragen rondgestuurd onder alle deelnemers en projectleiders en zijn interviews afgenomen bij diezelfde groep respondenten. Op deze manier is op een gestructureerde wijze een beeld opgesteld van elk project. Daarbij is expliciet ingegaan op de aanleiding en totstandkoming van het project, de beoogde en gerealiseerde uitvoering, de opbrengsten, de monitoring en de evaluatie die door de projectdeelnemers zelf is uitgevoerd en beschreven in de eindrapportage. Ook wordt een aantal vervolgacties beschreven.

Analyse en conclusies

De overeenkomsten en verschillen tussen de projecten zijn naast elkaar gelegd en geanalyseerd. We beschrijven hieronder de hoofdlijnen van de uitgevoerde analyse en de conclusies ten aanzien van de acht projecten.

Totstandkoming

Bij de totstandkoming van projecten speelt het projectplan een grote rol. We constateren dat de beschreven projectdoelen doorgaans op logische wijze aansluiten op de doelstellingen van het FEC(-PPS), waarbij een expliciete koppeling niet altijd wordt beschreven, ook omdat deze koppeling vaak vanzelfsprekend is. Wel zien we dat de doelstellingen voor de acht bestudeerde projecten niet altijd gelijkvormig zijn beschreven en bovendien vaak niet meetbaar zijn. Voor alle projecten is een tijdsplan uitgezet en zijn de fases van het project goed beschreven. In wisselende mate zijn risico's beschreven in het projectplan, en vaak ontbreekt een beschrijving van de te nemen maatregelen mochten risico's zich daadwerkelijk voordoen.

Opstart en organisatie projectteam

Bij de start van projecten is de samenstelling van het team en de aanstelling van de juiste projectleider van belang gebleken voor het welslagen van projecten. Een aantal projecten heeft profijt gehad van een projectleider die goed ingevoerd was, zowel inhoudelijk als qua netwerk, maar dergelijke benoemingen zijn niet geborgd door het hanteren van een duidelijke profielschets voor die rol. Bij deelnemers is het verder van belang gebleken dat niet alleen de juiste organisaties deelnemen aan een project, maar dat ook binnen die organisaties de juiste mensen worden aangetrokken. Ook hier zijn inhoudelijke expertise en connecties binnen de eigen organisatie van groot belang.

Interne uitvoering

De geïnterviewde projectleiders en projectleden zijn bij alle projecten positief over de bereidheid bij projectleden om bij te dragen aan en samen te werken in het project. Bij vrijwel alle projecten was voldoende kwaliteit aanwezig in het projectteam: de projectleiders constateerden dat personen met de juiste expertise in het project zaten. Andersom zijn de projectleden doorgaans tevreden over de manier waarop de projectleider het project heeft geleid.

Bij de uitvoering van de projecten werden meerdere knelpunten ervaren. Die knelpunten waren vaak gerelateerd aan het betreffende onderwerp en de in dat project gehanteerde aanpak. Uit de projectbeschrijvingen komen twee algemene knelpunten naar voren, namelijk de beperkte capaciteit en de beperkingen op het gebied van gegevensdeling. Ten aanzien van de beperkte capaciteit geven de projectleiders aan dat ze merkten dat de projectleden niet altijd voldoende tijd hadden om zich in te zetten voor het project. Dat uitte zich bijvoorbeeld in het vertraagd nakomen van de gemaakte afspraken bij een project of het minder uitvoerig doorzoeken van de systemen bij een ander project. Bij een derde project gaf een van de deelnemende banken aan dat de capaciteit voor het analyseren van de uitkomsten van de query's beperkt was en dat deze partner die capaciteit op dat moment niet kon leveren.

De beperkte capaciteit heeft er niet toe geleid dat de projecten niet konden worden uitgevoerd, maar heeft mogelijk wel de effectiviteit ervan beperkt. De doelstellingen van de projecten zijn vaak niet volledig behaald. De inzet van de projectresultaten in de praktijk is daardoor ook beperkt. De beperkte capaciteit is ook een aandachtspunt in de CPO's, waar de in de projecten ingezette capaciteit geregeld wordt besproken. De mogelijkheid tot sturing op capaciteit is echter beperkt mogelijk. De partners hebben geen zeggenschap over de inzet van andere partners. Ook vinden de betrokkenen het van belang om de relaties met de andere partijen niet te verstoren. Dit laatste leidt ertoe dat de beslissing van partners om beperkte capaciteit te leveren doorgaans wordt geaccepteerd. Eerder constateerden we al dat ook in de CPO's hier verder niet op wordt bijgestuurd.

Het andere knelpunt ten aanzien van de interne uitvoering van de projecten betreft de beperkingen op het gebied van gegevensdeling. Dat heeft in verschillende projecten de uitvoering belemmerd of vertraagd. Deze beperkingen komen voort uit wet- en regelgeving die de bescherming van de privacy en persoonlijke levenssfeer van personen regelt. Een rechtmatige uitvoering van de projecten houdt in dat de betrokken partners handelen binnen die juridische kaders. De belemmering of vertraging van de projecten wordt onzes inziens voornamelijk veroorzaakt doordat de (on)mogelijkheden om gegevens te delen aan het begin van het project onvoldoende concreet in kaart zijn gebracht.

Ten aanzien van de monitoringfase constateren we dat deze doorgaans beperkt is geweest en niet aansluit bij de bedoeling van deze fase op papier: het bijhouden en stimuleren van de resultaten van de projecten. We zien vaak dat voor de monitoringsfase enkele vervolgacties worden geformuleerd, die niet altijd zijn uitgevoerd bij afsluiting van de fase. In geen van de monitoringsfases werden de effecten van het project bijgehouden. Dit is te verklaren doordat de projecten vaak niet tot een concreet resultaat hebben geleid. De indirecte invloed van de projecten, door een verhoogd kennisniveau of een verbeterde samenwerking, wordt echter ook niet gemonitord.

Doelrealisatie

De doelen van de projecten kunnen grofweg als volgt worden gecategoriseerd:

- Het verzamelen van kennis over een bepaald fenomeen of een beschrijving van knelpunten of voorstellen voor verbeteringen in het toezicht of in de poortwachtersfunctie van banken.
- Het opstellen van risico-indicatoren, zowel voor de uitvoering van toezicht door de publieke partners als voor de transactiemonitoring of het cliëntonderzoek door banken.
- Het direct bijdragen aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit door het verbeteren van detectie van verdachte transacties, het starten van opsporingsonderzoeken en het sanctioneren van financieel-economische criminaliteit.

We concluderen dat de projecten vooral bij doelen uit de eerste categorie succesvol zijn gebleken, vooral als deze kennis betrekking had op knelpunten in het toezicht of de opsporing. In alle projecten werd gesignaleerd dat ze tot kennis en bewustwording hebben geleid over het betreffende onderwerp. Dit was ook het geval als de projecten niet tot concrete resultaten hebben geleid.

De doelstelling om risico-indicatoren op te stellen, werd doorgaans niet of niet volledig behaald. Vaak zijn er wel *red flags* gevonden en/of bevestigd, maar in de praktijk bleken deze dan moeilijk te implementeren omdat ze bijvoorbeeld te algemeen van aard waren om te worden ingezet bij de transactiemonitoring. Bij een project zijn indicatoren bij een deel van de banken opgenomen in de monitoring, bij een ander project zijn de gevonden risico-indicatoren voor alle banken bruikbaar geacht.

Het leveren van een directe bijdrage aan het bevorderen van de integriteit van de financiële sector en het tegengaan van financieel-economische criminaliteit is in het kader van de projecten niet gelukt. In projecten waar het starten van een opsporingsonderzoek een van de doelstellingen was, is deze doelstelling hooguit deels behaald. Deels wordt dit verklaard doordat de aangeleverde informatie voor opsporingsinstanties onvoldoende was voor het opzetten van vervolging. Wel leidden de projecten dus tot meer kennis en bewustwording bij de partners, wat ook – maar dan indirect – kan bijdragen aan de doelstellingen van het FEC.

Gebruik van de opbrengsten

De resultaten van de projecten bestaan, zoals gezegd, voornamelijk uit kennisproducten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om probleemdefinities, fenomeenbeschrijvingen, voorstellen voor verbeteringen van het toezicht en de opsporing en in enkele gevallen barrièremodellen, vaak vastgelegd in een kennisdocument. Een deel van de kennisproducten wordt volgens de respondenten gebruikt door de FEC-partners. Deze kennisproducten zijn in enkele gevallen aanleiding geweest voor beleidsaanpassingen, of hebben de kennis in het werkveld ook buiten de FEC-partners vergroot.

Zoals gezegd worden de opgeleverde risico-indicatoren doorgaans niet gebruikt in de praktijk. Hierbij speelt mee dat deze risico-indicatoren niet getoetst konden worden door bijvoorbeeld de Serious Crime Task Force, de Fintell Alliance, de Financial Intelligence Unit Nederland of opsporingsinstanties. Hierdoor staat onvoldoende vast dat de risico-indicatoren inderdaad hebben geleid tot de signalering van financieel-economische criminaliteit. Het nut van deze risico-indicatoren kon in de projecten of de daaropvolgende monitoringsfase niet worden onderbouwd.

Maatschappelijke impact

De beoogde maatschappelijke impact van de projecten is de versterking van de integriteit van de financiële sector. We concluderen dat de projecten aan deze versterking met name hebben bijgedragen door het verhogen van het kennisniveau binnen de FEC-partners en het verbeteren van de onderlinge samenwerking. Het is aannemelijk dat dit bijdraagt aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit en in het verlengde daarvan de versterking van de integriteit van de financiële sector. De veronderstelling hierbij is dat toezichthouders, opsporingsinstanties en banken met een poortwachtersfunctie hun rol bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit beter kunnen invullen als zij over meer expertise beschikken en vaker met elkaar samenwerken.

We concluderen dat de projecten slechts beperkt hebben geleid tot bruikbare risico-indicatoren. Ook hebben de projecten niet direct geleid tot opsporingsonderzoek naar of vervolging van financieel-economische criminaliteit binnen de context van de projecten zelf. Via deze weg heeft de uitvoering van projecten binnen het FEC dus geen maatschappelijke impact gehad.

Organisatie van het FEC rondom projecten

De bevindingen die over de organisatie van het FEC rondom projecten in het algemeen zijn gedaan, hebben ook tot enkele analytische observaties geleid. Ten aanzien van de selectie van projecten is bij ons de indruk ontstaan dat niet is geborgd dat de geselecteerde projecten daadwerkelijk de grootste bijdrage aan de doelstellingen van het FEC zullen leveren. Factoren van secundair belang, zoals een goede presentatie van de voorgestelde projectaanpak, de beschikbaarheid van capaciteit voor projectleiding en -uitvoering, de beschikbaarheid van informatie of belangen in het publieke debat, kunnen een rol spelen bij de besluitvorming. Hierdoor wordt ruimte gelaten om strategisch beleid (mede) te laten sturen door tijdelijke, subjectieve en willekeurige factoren.

De processen voor monitoring en sturing van projecten door het CPO zijn op zichzelf genomen goed ingericht. Tijdens gesprekken over de projecten en over de algemene cultuur rondom deze monitoring is wel gebleken dat projectleiders doorgaans terughoudend zijn in het aankaarten van knelpunten in de uitvoering. Dit terwijl een bespreking van deze knelpunten in het CPO Operationeel kan bijdragen aan de oplossing daarvan. Binnen de onderzoeksperiode

is slechts beperkt sprake geweest van het melden van tegenvallende voortgang, en in het geheel niet van escalatie naar CPO Beleid of eventueel de FEC-raad. Leden van de CPO's hebben zelf ook aangegeven dat de cultuur ten aanzien van bijsturing en escalatie meer open zou kunnen zijn.

Ten aanzien van de afronding van projecten constateren we dat projectrapportages niet overal gelijkvormig zijn geweest. De resultaten, leerpunten, knelpunten, aandachtspunten en opvolgingsacties worden in verschillende mate van detail en soms onder verschillende (aan elkaar verwant zijnde) termen beschreven. Die ongelijkvormigheid kan belemmerend hebben gewerkt bij de monitoring en sturing door de CPO's. Daarnaast valt op dat doelstellingen bij sommige projecten achteraf in eindrapportages bescheidener zijn opgeschreven dan in de projectplannen. Dit vertroebelt het beeld van de effectiviteit van het project in die gevallen en daarmee de mogelijkheden om voor toekomstige projecten heldere leerpunten te formuleren.

De indruk ontstaat dat bij afronding van een project zelden wordt gekozen om als FEC nog te kijken hoe niet-volledig behaalde doelen alsnog gerealiseerd zouden kunnen worden. Belemmeringen die bij aanvang van het project niet voorzien waren, worden door alle gremia als gegeven beschouwd. Bij terugkerende knelpunten wordt niet besproken wat gedaan kan worden om deze knelpunten in de toekomst te verhelpen of te verkleinen. Ook wanneer blijkt dat de ingezette capaciteit achter is gebleven bij wat nodig was om het behandelde fenomeen grondig te onderzoeken dan wel aan te pakken, wordt niet structureel gekeken hoe alsnog een poging gedaan kan worden om de oorspronkelijke doelstellingen te halen. Bij meerdere projecten hebben we geconstateerd dat deze beoogde feedbackloops niet konden worden opgezet, mede vanwege de doorlooptijd van projecten, maar dat heeft niet geleid tot een verlenging van een project.

Er lijkt beperkt sprake van lerend vermogen, in belangrijke mate veroorzaakt doordat projecten los van elkaar worden beoordeeld, zonder dat rode lijnen en terugkerende factoren worden meegenomen in toekomstige keuzes. Daarmee lijkt het FEC kansen te laten liggen om op basis van ervaringen uit projecten maatregelen te nemen waarmee toekomstige projecten doeltreffender kunnen worden.

Ook valt op dat in de selectie van projecten weinig wordt gedaan met eventueel tegenvallende resultaten in recente projecten. Dit leidt niet tot een direct vervolgproject waarin alsnog wordt getracht resultaten te boeken die eerder zijn uitgebleven. Als ervoor wordt gekozen om een belangrijk thema niet in een vervolgproject op te pakken, dan zou dat moeten gebeuren op basis van een hernieuwde analyse van kansen, belemmeringen en relatief belang ten opzichte van andere onderwerpen. Die analyse lijkt nu te ontbreken, of wordt in elk geval niet expliciet vastgelegd.

Bij veel FEC-projecten wordt het opzetten van samenwerking en/of een kennisnetwerk als een van de resultaten genoemd. Doorgaans wordt ook voorgenomen om deze netwerken in stand te houden na afloop van het project. In de rapportages zien we echter niet terug hoe het in stand houden van deze netwerken wordt geborgd. Er wordt geen eindverantwoordelijke partij aangewezen en het is ook niet geheel duidelijk wat er gebeurt als bijvoorbeeld iemand het kennisnetwerk verlaat en diens organisatie niet meer vertegenwoordigd is. Daarmee bestaat het risico dat dergelijke resultaten niet beklijven.

Aanbevelingen

Op basis van de getrokken conclusies doen we een viertal hoofdaanbevelingen.

Als eerste bevelen we aan om ervoor te zorgen dat de verwachtingen rondom FEC-projecten goed aansluiten op de mogelijkheden omtrent wetgeving, capaciteit en samenwerking. Dit kan door meer vooronderzoek te doen en door meer bewustzijn te creëren van juridische mogelijkheden en praktische vereisten (bijvoorbeeld in doorlooptijden van processen).

De tweede aanbeveling betreft de interne organisatie van projecten. Hierbij vragen we met name aandacht voor de invulling van het projectteam, zowel wat betreft de projectleider als de individuele deelnemers. Ook de capaciteit van partijen buiten het projectteam dient hierbij meegenomen te worden.

Voor de monitoring en sturing op projecten vanuit het FEC bevelen we als derde aan om stappen te zetten om deze processen aan te scherpen. We bevelen aan om verantwoordelijkheden bij de CPO's beter te definiëren, maar ook om te komen tot meer transparantie omtrent tegenvallende voortgang en een cultuurverandering om zo tot meer daadkrachtige bijsturing te komen.

De vierde en laatste aanbeveling richt zich op de afronding van projecten. Door bij afsluiting van projecten meer aandacht te schenken aan geleerde lessen en gerealiseerde resultaten kan het lerend vermogen van het FEC ten aanzien van projecten verder worden verbeterd. Dat ziet zowel op de praktische uitvoering van projecten, als op de strategische keuzes over de omgang met tegenvallende resultaten en de daaruit volgende nodige vervolgacties.

Tot slot

In grote lijnen heeft de evaluatie het beeld opgeleverd dat er vanuit het FEC sterk is ingezet op serieuze uitvoering en aansturing van projecten. Dit heeft ook de nodige concrete resultaten opgeleverd, vooral op het gebied van kennisuitwisseling en het delen van informatie. Door middel van het opzetten en uitvoeren van projecten hebben partijen in het werkveld elkaar doorlopend weten te vinden en is de samenwerking tussen deze partijen aanmerkelijk en concreet verbeterd. De opgedane kennis is vastgelegd in documentatie, ter beschikking gesteld aan de relevante organisaties en afdelingen en heeft in een aantal gevallen ook geleid tot aanscherping en verbetering van processen. De aanpak in projecten stelt de partijen zoals bedoeld in staat om focus te leggen op onderwerpen die belangwekkend zijn en waarbij ook concrete resultaten zijn te boeken.

We moeten ook constateren dat de resultaten qua doorwerking in werkprocessen doorgaans achterblijven bij de doelstellingen die bij aanvang van projecten zijn gesteld. Daarin liggen kansen ter verbetering, hetzij in het aan- en bijsturen van de projecten, hetzij in het verkrijgen van een reëler beeld van de mogelijkheden en beperkingen voor aanvang van een project. Aan de hand van de vier bovenstaande aanbevelingen zien we mogelijkheden voor het FEC om projecten in de toekomst doelmatiger en strategischer in te zetten en daarmee uiteindelijk de integriteit van de financiële sector verder te versterken.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband tussen organisaties met een toezichts-, opsporings- of vervolgingstaak in de financiële sector. Het doel van het FEC is het versterken van de integriteit van de financiële sector. In het FEC bestaat ook een publiek-private samenwerking, waarin de publieke FEC-partners⁸ samenwerken met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), ABN AMRO, ING, Rabobank en de Volksbank. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën zijn als waarnemers bij het FEC betrokken.

Het FEC en de FEC PPS richten zich op de volgende taken:

1. Het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners.
2. Het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden.
3. Het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare resultaten.

Deze derde taak – het uitvoeren van projecten – vergroot volgens het FEC het inzicht, de kennis en de vaardigheden van de betrokken partijen. Zodoende kunnen deze projecten bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten zoals witwassen, corruptie en terrorismefinanciering.⁹ Gelet op de bijdrage die deze projecten kunnen leveren aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit, is het relevant om te evalueren hoe deze projecten worden uitgevoerd en te onderzoeken hoe de effectiviteit van deze projecten verder kan worden vergroot.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) evalueert Pro Facto de uitvoering van de projecten.¹⁰ Om een aanzienlijk aantal onderzoeksprojecten mee te kunnen nemen die volledig zijn afgerond, en waarvan de doorwerking duidelijk zou moeten

⁸ Dit zijn: de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU) de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Politie en het Openbaar Ministerie (OM). Op 16 augustus 2024 is het Bureau Financieel Toezicht (BFT) toegetreden tot het FEC.

⁹ FEC 2025, p. 11.

¹⁰ Voor dit project werken we samen met Juliette van Doorn, zelfstandig adviseur en onderzoeker op het terrein van integriteitsmanagement en gedrag en cultuur.

zijn, is gekozen voor een onderzoeksperiode van 2020-2023. In deze periode zijn acht projecten tot stand gekomen en uitgevoerd. Dat zijn de volgende projecten:

- Project 1: Illegale trustdienstverleners
- Project 2: Dividendstripping
- Project 3: Verkenning witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen
- Project 4: Impact van Payment Services Providers (PSP's)
- Project 5: Trade-Based Money Laundering (TBML) Automotive
- Project 6: Witwassen bij uitbuitingssituaties
- Project 7: Synthetische drugs
- Project 8: Crypto

Alle projecten die in tussen 2020 en 2023 zijn gestart én afgerond zijn dus meegenomen in de evaluatie; projecten die zijn afgerond in die periode of in die periode zijn gestart, zijn niet meegenomen.

In het kader van deze evaluatie gaan we in op de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de projecten. Ook doen we aanbevelingen om op deze punten tot verbetering te komen. Een inhoudelijke beoordeling van de resultaten van de projecten valt buiten deze evaluatie.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier delen:

Deel I: Onderzoeksverantwoording en beoordelingskader

Deel I bevat de onderzoeksverantwoording en het beoordelingskader. In hoofdstuk 2 beschrijven we de hoofd- en deelvragen en de gehanteerde onderzoeksaanpak; in hoofdstuk 3 zetten we het beoordelingskader uiteen.

Deel II: Bevindingen

In deel II presenteren we de bevindingen van het onderzoek. We gaan hierbij eerst in op de doelstellingen en organisatie van het FEC en de FEC PPS en de ontwikkelingen daarin (hoofdstuk 4). Vervolgens zetten we uiteen hoe de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de projecten binnen het FEC en de FEC PPS is georganiseerd (hoofdstuk 5). We beschrijven vervolgens de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de projecten die in de periode 2020 – 2023 zijn gestart en afgerond (hoofdstuk 6).

Deel III: Analyse

In deel III vergelijken we de bevindingen met het beoordelingskader. Op basis daarvan doen we uitspraken wat goed en wat minder goed ging bij de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de afzonderlijke projecten, wat we vervolgens onderwerpen aan een analyse (hoofdstuk 7).

Deel IV: Conclusie

In hoofdstuk 8 beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek en doen we aanbevelingen voor verbetering.

2 Onderzoeksverantwoording

2.1 Onderzoeksvragen

2.1.1 Hoofdvragen

Het doel van deze evaluatie is het in het kaart brengen van de totstandkoming, uitvoering en de doelrealisatie van FEC-projecten. Op basis van die bevindingen worden verbeterpunten geïdentificeerd. We beantwoorden de volgende hoofdvragen:

- Hoe zijn FEC-projecten in de periode 2020 tot en met 2023 tot stand gekomen en uitgevoerd?
- In hoeverre zijn de doelen van de afgeronde projecten gerealiseerd?
- In welke mate en op welke wijze worden de resultaten van de afgeronde projecten gebruikt door FEC-partners en eventueel andere partijen?
- Wat is de maatschappelijke impact van de projecten?
- Waar liggen mogelijkheden tot verbetering van de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de FEC-projecten?

2.1.2 Afbakening

De reden voor de afbakening van de onderzoeksperiode tot en met 2023, is dat recentere projecten mogelijk nog niet zijn afgerond of dat de uitkomsten van deze projecten nog niet zijn geïmplementeerd. De uitvoering van projecten vóór 2020 was onderwerp van een eerdere evaluatie van het FEC en wordt om die reden buiten beschouwing gelaten.¹¹ Bij deze evaluatie betrekken we wel de stand van zaken van de organisatie van de projecten medio 2025, waaronder het selectieproces, projectondersteuning en de monitoring en bijsturing.

2.1.3 Deelvragen

We beantwoorden de hoofdvragen aan de hand van tien deelvragen. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in vragen over de organisatie en doelstellingen van het FEC(-PPS) en de inbedding van de projecten, de totstandkoming van projecten, de uitvoering van projecten, de mate waarin de doelstellingen van de projecten zijn gerealiseerd en vragen over de mogelijke verbeterpunten.

¹¹ Ministerie van Financiën 2020.

Organisatie van de FEC PPS en de inbedding van projecten

- 1) Hoe is het FEC georganiseerd?
 - a. Wat zijn de ambities en doelen van het FEC?
 - b. Wie nemen deel en met welke belangen?
- 2) Hoe zijn de procedures rondom het opstarten van projecten georganiseerd?
 - a. Binnen welk orgaan vindt de intake van projectvoorstellen plaats?
 - b. Worden voorstellen ad hoc of periodiek beoordeeld?
 - c. Welke eisen worden vooraf gesteld aan de probleemdefiniëring?
 - d. Hoe is de beoordeling van en besluitvorming rondom projectvoorstellen georganiseerd?
- 3) Hoe zijn tijdens de uitvoering van projecten vanuit het FEC rapportage en eventueel bijsturing georganiseerd?
 - a. Wat zijn de afspraken omtrent monitoring en rapportage over projecten?
 - b. Hoe wordt besluitvorming over de voortgang en bijsturing vormgegeven?
- 4) Wat zijn de afspraken over de afrondingsfase van projecten?
 - a. Hoe wordt besloten over de te monitoren vervolgacties?
 - b. Hoe komt de aanstelling van en opdracht aan de kennisregisseur tot stand?
 - c. Welke afspraken zijn er over timing en vorm van de evaluatie van projecten?

Totstandkoming van projecten

- 5) Hoe is de totstandkoming van FEC-projecten in de periode 2020-2023 verlopen?
 - a. In hoeverre en op welke wijze is voor ieder project een beleidstheorie opgesteld?
 - b. Hoe is de besluitvorming over het opstarten van projecten verlopen?
 - c. Welke partijen waren betrokken bij de totstandkoming van de projecten en wat was hun rol daarbij?
 - d. Hoe wordt bepaald wie welke rol krijgt bij de uitvoering van het project?
 - e. Op welke manier heeft overleg plaatsgevonden met de 'eindgebruikers' van de opbrengsten van het project?
 - f. In hoeverre zijn voorgenomen projecten uiteindelijk mogelijk toch niet van start gegaan? Wat waren daarvan de redenen?

Uitvoering van projecten

- 6) Hoe is de uitvoering verlopen van FEC-projecten die in de periode 2020-2023 zijn gestart en afgerond?
 - a. Op welke wijze zijn de projecten uitgevoerd?
 - b. In hoeverre sloot dit aan op de beleidstheorie en de te realiseren doelstellingen?
 - c. Hoe is invulling gegeven aan de rollen en verantwoordelijkheden van de bij de projecten betrokken partijen?
 - d. Hoe verliep de samenwerking tussen de bij de projecten betrokken partijen?
 - e. Hebben zich tussentijds wijzigingen voorgedaan in de opzet en uitvoering van projecten? Zo ja, waarom en op welke wijze?
 - f. In hoeverre zijn gestarte projecten vroegtijdig gestopt? Wat zijn daarvan de redenen?

Doelrealisatie

- 7) In hoeverre zijn de doelstellingen van FEC-projecten die in de periode 2020-2023 zijn gestart en afgerond, al dan niet gerealiseerd?
 - a. Welke doelstellingen (beoogde output en outcome) hadden de FEC-projecten?

- i. In hoeverre sluiten deze aan op de beleidstheorie van de projecten?
 - ii. In hoeverre hadden deze betrekking op het leveren van een bijdrage aan de preventie en/of repressie van financieel-economische criminaliteit en/of de versterking van de integriteit van de financiële sector?
 - iii. In hoeverre zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?
 - iv. Op welke wijze moesten deze doelstellingen gerealiseerd worden?
 - b. In hoeverre zijn de doelstellingen gehaald?
 - c. Om welke redenen zijn bepaalde doelstellingen niet, niet volledig of niet tijdig gerealiseerd?
 - d. Hoe kunnen bepaalde niet-gerealiseerde doelstellingen alsnog worden gerealiseerd?
- 8) In hoeverre en op welke wijze worden de resultaten van de FEC-projecten die in de periode 2020-2023 zijn gestart en afgerond, gebruikt door FEC-partners en eventueel andere partijen?
- a. Welke lessen hebben FEC-partners en eventueel andere partijen geleerd van de projecten?

Verbeterpunten

- 9) Wat ging goed en wat ging minder goed tijdens de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de projecten?
- a. Wat zijn wat dit betreft de overeenkomsten en verschillen tussen de bestudeerde projecten?
 - b. Welke gemeenschappelijke elementen zijn te benoemen over de mate waarin een project succesvol is geweest?
 - c. In hoeverre is bij elk van de projecten afgeweken van projectgebonden afspraken?
 - d. In hoeverre is bij elk van de projecten afgeweken van algemene procedures?
- 10) Welke mogelijkheden zijn er – op basis van de beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen – voor verbetering van de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van toekomstige FEC-projecten en het gebruik van de projectresultaten door FEC-partners en eventueel andere partijen?

2.2 Onderzoeksaanpak

De hoofd- en deelvragen zijn beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksactiviteiten.

Oriënterende interviews

In de startfase van het onderzoek zijn drie oriënterende gesprekken gevoerd: met de voorzitter van de FEC-raad, een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën en ten slotte een gesprek met de voorzitter en secretaris van de FEC-eenheid.¹² Deze gesprekken hadden als doel om een beeld te krijgen van de context waarbinnen de projecten worden uitgevoerd, relevante ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de projecten in kaart te brengen en om aandachtspunten voor het onderzoek te identificeren.

¹² De FEC-raad neemt de besluiten binnen het FEC en bestaat uit vertegenwoordigers van de partners op bestuurlijk niveau. De FEC-eenheid is het operationele orgaan van het FEC dat, in samenwerking met de partners, de taken van het FEC uitvoert. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de organisatiestructuur van het FEC.

Literatuurstudie en beoordelingskader

In de eerste fase van het onderzoek hebben we op basis van een studie van wetenschappelijke literatuur een beoordelingskader opgesteld. Dit beoordelingskader bevat criteria die we gebruiken om te identificeren wat goed en wat minder goed ging tijdens de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van projecten en de mogelijke oorzaken daarvan. Het beoordelingskader vormde de basis voor de vragen in het vragenlijstonderzoek en de interviews.

De geraadpleegde literatuur en andere bronnen zijn opgenomen in bijlage 1. Het beoordelingskader zetten we uiteen in hoofdstuk 3.

Documentstudie

Gedurende het onderzoek is een documentstudie uitgevoerd inzake de grijze literatuur. Voor elk project is het projectplan, de eindrapportage en het advies voor afsluiting van de monitoring bestudeerd. De projectplannen bevatten onder meer de doelstellingen van het project, de beoogde aanpak en planning, een inschatting van de benodigde capaciteit en een overzicht van de mogelijke risico's. In de eindrapportages is uiteengezet hoe de uitvoering van het project is verlopen, wat de resultaten zijn en welke vervolgacties genomen kunnen worden. Ook zijn in de eindrapportage de geleerde lessen voor toekomstige projecten genoemd. In de adviezen voor de afsluiting van de monitoring wordt gerapporteerd over de effecten van het project en het verloop van de vervolgacties. De eindrapportages en adviezen voor afsluiting van de monitoring gaan over de uitvoering van het project; de inhoudelijke opbrengsten van de projecten is – indien aanwezig – neergelegd in een kennisdocument. Daarnaast zijn documenten bestudeerd die betrekking hebben op de organisatie rond de projecten, zoals workflows, lijsten met criteria voor de selectie van projecten, verslagen van de FEC-raad en het Contactpersonenoverleg (CPO) en rapporten van eerdere (interne) evaluaties.

Vragenlijstonderzoek

Onder de projectleiders en -deelnemers is een vragenlijst uitgezet. Deze vragenlijst bevatte open vragen die betrekking hadden op onder andere de projectorganisatie, de samenwerking binnen het project en de behaalde resultaten.

In totaal zijn 77 personen betrokken geweest bij ten minste één van de projecten die in 2020-2023 zijn gestart en afgerond. Van de FEC-eenheid ontvingen we de mailadressen van deze personen, met uitzondering van enkele deelnemers die niet meer werkzaam waren bij de FEC(-PPS)-partners en waarvan bereikbaarheidsgegevens niet meer konden worden achterhaald. De vragenlijst is uitgezet onder 74 personen, waarbij er vijf aan meerdere projecten hebben deelgenomen. Op deze vragenlijst zijn 32 reacties gekomen. De relatief geringe respons is in ieder geval voor een deel toe te schrijven aan het tijdsverloop sinds de afronding van de projecten. Verschillende deelnemers hadden inmiddels een andere werkkring, maar ook de deelnemers die wel een vragenlijst invulden, gaven regelmatig aan niet alles meer precies terug te kunnen halen.

Een overzicht van de geanonimiseerde respondenten per project staat in bijlage 2. De vragenlijst staat in bijlage 4.

Interviews

Gedurende het onderzoek zijn interviews gehouden met personen die betrokken zijn geweest bij de projecten. Dit waren projectleiders, -deelnemers en -ondersteuners en leden van het CPO Operationeel en het CPO Beleid. Deze CPO's zijn periodieke vergaderingen tussen de contactpersonen van de partners; in hoofdstuk 4 gaan we nader op deze en andere

overlegstructuren van het FEC. Ook hebben we een medewerker van een FEC-partner en een kennisregisseur geïnterviewd over de implementatie van de resultaten van de projecten.

De interviews gingen over de totstandkoming, uitvoering en de doelrealisatie van de projecten. Ook is gesproken over de mate waarin de projecten bijdroegen aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit of de integriteit van de financiële sector en tot slot is stilgestaan bij mogelijke verbeterpunten.

Een overzicht van de interviews staat in bijlage 2. Bijlage 3 bevat de gespreksagenda die tijdens de interviews met de deelnemers aan de projecten is gehanteerd.

Sessie Contactpersonenoverleggen

Na de uitvoering van de andere onderzoeksactiviteiten zijn de voorlopige bevindingen gepresenteerd aan leden van de CPO's. Vervolgens is gezamenlijk op deze voorlopige bevindingen gereflecteerd en hebben de onderzoekers vragen gesteld over de rol van de CPO's bij de uitvoering van de projecten. Bij deze sessie waren twintig mensen aanwezig.

Controle op feitelijke onjuistheden en vertrouwelijke informatie

De hoofdstukken waarin de onderzoeksbevindingen worden gepresenteerd – hoofdstuk 4, 5 en 6 – hebben we voorgelegd aan de FEC-eenheid, die deze hoofdstukken controleerde op feitelijke onjuistheden. Ook heeft de FEC-eenheid de teksten gecheckt op informatie die mogelijk gebruikt kan worden om het toezicht en de opsporing van financieel-economische criminaliteit te belemmeren en om die reden vertrouwelijk is.

2.3 Beperkingen van het onderzoek

De respons op de vragenlijst en het aantal geïnterviewde projectdeelnemers was beperkt. Van enkele deelnemers waren de contactgegevens niet meer te achterhalen, omdat ze niet meer werkzaam waren bij hun toenmalige werkgever. Daarnaast gaven deelnemers aan dat ze niet bereid waren om mee te werken aan een interview, omdat ze daarvoor geen tijd hadden, slechts zijdelings bij het project betrokken waren of door tijdsverloop onvoldoende in staat waren de vragenlijst in te vullen.

Het gevolg van de beperkte respons en deelname is dat we minder diepgaand kunnen rapporteren over de ervaren samenwerking en het nut van de projecten voor de verschillende organisaties. Ook moet bij het lezen van dit rapport rekening worden gehouden met het feit dat niet alle perspectieven in gelijke mate zijn betrokken bij de evaluatie. Deze beperkingen gelden voor bepaalde projecten meer dan bij andere: voorafgaand aan de projectbeschrijvingen zetten we uiteen wat voor dat project de respons was op de vragenlijst en wie we hebben geïnterviewd.

Een andere beperking is dat we geen inhoudelijke waardering kunnen geven van de kwaliteit van de resultaten van de projecten, bijvoorbeeld een kennisdocument of een lijst met risico-indicatoren.¹³ We kijken wel of deze resultaten aansluiten met de beoogde doelstellingen van het project en in hoeverre ze in de praktijk worden gebruikt. Voor een inhoudelijke beoordeling van de effectiviteit van deze resultaten is echter diepgaander onderzoek naar het betreffende criminaliteitsfenomeen en de achterliggende geldstromen nodig. Dit valt buiten deze

¹³ We kijken uiteraard wel of deze resultaten aansluiten met de beoogde doelstellingen van het project en in hoeverre ze in de praktijk worden gebruikt.

evaluatie van de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de projecten en verbetering van deze aspecten.

2.3.1 Check op feitelijkheid en vertrouwelijkheid

Tussen het WODC en het FEC is voor aanvang van de evaluatie afgesproken dat het FEC in de gelegenheid zou worden gesteld om de conceptrapportage te controleren op feitelijkheid en vertrouwelijkheid. Rekening houdend met deze afspraken en de gevoeligheid van de verstrekte informatie is vervolgens een eerste conceptrapportage voorgelegd aan het FEC.

De uitkomst van de vertrouwelijkheidscheck was dat bij het FEC een duidelijk ander beeld bestond over welke informatie als vertrouwelijk aangemerkt moest worden en dus niet openbaar kon worden. WODC-onderzoeken worden in principe altijd openbaar gemaakt, om daarmee de transparantie en verifieerbaarheid te garanderen die van wetenschappelijk onderzoek wordt verwacht. Daarom is in overleg tussen het WODC, het FEC en de onderzoekers besloten dat de onderzoekers de bevindingen over de FEC-projecten (zoals opgetekend in hoofdstuk 6) zouden controleren op mogelijke vertrouwelijkheid.

In die revisieronde zijn zinnen en zinsdelen verwijderd wanneer die:

- inzicht gaven in de informatiepositie van betrokken partijen ten tijde van het project of daarna;
- informatie blootgaven over de modus operandi van betrokken partijen bij het detecteren of onderzoeken van verdachte transacties of andere criminele geldstromen;
- een te duidelijk beeld gaven van de processen van specifieke organisaties;
- anderszins vertrouwelijke informatie bevatten.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de aangepaste teksten mogelijk iets aan scherpte hebben ingeboet en dat we soms gedwongen zijn een zekere mate van abstractie in de tekst op te nemen. De onderzoekers zijn van oordeel dat de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 6 ondanks deze aanpassingen nog steeds een goede weergave zijn van de kern van de bevindingen.

3 Beoordelingskader

3.1 Inleiding

Om uitspraken te kunnen doen over wat goed en wat minder goed ging bij de uitvoering van de projecten, hebben we op basis van een literatuurstudie een beoordelingskader opgesteld. Dit beoordelingskader bevat criteria voor de beoordeling van het projectplan, de uitvoering van de projecten en de doelrealisatie. Met dit laatste bedoelen we de mate waarin FEC-partners en andere partijen gebruikmaken van de resultaten van de projecten. Het beoordelingskader bevat voor de uitvoering en doorwerking ook een aantal verklarende factoren. Dit zijn eigenschappen van de projectorganisatie of (externe) omstandigheden die het succes van het project of het uitblijven daarvan mogelijk kunnen verklaren.

De criteria en verklarende factoren zijn onder meer ontleend aan de volgende publicaties:

- J.M. Nelen e.a., *Koers bepalen: Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*, Den Haag: Boom Criminologie 2023
- European Financial Public Private Partnership (EFIPPP), *Practical Guide for Operational Cooperation between Investigative Authorities and Financial Institutions*, Luxembourg: Publications Office of the European Union 2025
- V.J.J.M. Bekkers e.a., *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg 2004
- L.J. Knap, *Optimising the impact of ex-post legislative evaluations in healthcare. Bridging the gap between healthcare legislation and practice* (diss. Tilburg), 2025.

3.2 Totstandkoming

De projecten moeten uiteindelijk bijdragen aan de doelstelling van het FEC: het versterken van de integriteit van de financiële sector.¹⁴ De FEC PPS richt zich specifiek op het voorkomen van het gebruik van het financiële systeem voor financiële criminaliteit, waaronder witwassen en terrorismefinanciering.¹⁵ We toetsen op dit punt de onderbouwing van het projectplan: is de veronderstelling dat de projectdoelstelling uiteindelijk bijdraagt aan de doelen van het FEC

¹⁴ Zie artikel 2, eerste lid, Convenant FEC 2014 (*Stcrt.* 2014/2351). In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de doelstellingen van het FEC en de projecten.

¹⁵ FEC PPS 2020, p. 4.

logisch en navolgbaar? Daarnaast toetsen we of bij de totstandkoming en uitvoering van het project gebruik wordt gemaakt van bestaande (internationale, wetenschappelijke) kennis, inzichten en instrumenten.

We letten daarnaast op de operationalisering van de doelstelling van het project. Operationalisering houdt in dat de doelstelling helder is en zo is geformuleerd dat het (niet-)behalen daarvan waargenomen of gemeten kan worden. Dit maakt het mogelijk om vast te stellen of de doelstellingen niet (volledig) zijn behaald en om vervolgens verbeterpunten aan te wijzen. Daarnaast voorkomt een heldere doelstelling dat de verwachtingen over het project niet te veel uiteen gaan lopen.

Projectplan

- De aanname dat het behalen van de projectdoelstelling bijdraagt aan de doelen van het FEC is onderbouwd, logisch en gebaseerd op wetenschappelijke inzichten.
- Het project maakt gebruik van bestaande (internationale) kennis, inzichten en instrumenten.
- De doelstelling van het project is helder en meetbaar.

3.3 Uitvoering

Een succesvolle uitvoering van het project is bepalend voor het bereiken van de doelstelling. Hierbij gaat het niet uitsluitend over het uitvoeren van het projectplan en het behalen van het geplande projectresultaat, maar ook of waar nodig wordt bijgestuurd om een optimaal resultaat te behalen.

Uitvoering

- Het project is uitgevoerd conform plan.
- Het projectdoel is behaald.
- Kansen bij de uitvoering van het project zijn geïdentificeerd en adequaat opgepakt.
- Knelpunten bij de uitvoering van het project zijn geïdentificeerd en adequaat opgepakt.
- Deelnemers leverden een (pro)actieve bijdrage aan het project.

Het (niet-)behalen van de projectdoelstelling kan verschillende oorzaken hebben. We onderscheiden hierin organisatorische oorzaken, sociale oorzaken en contextuele oorzaken. In het kader van de uitvoering van projecten in samenwerkingsverbanden – waar de projectdeelnemers werkzaam zijn bij verschillende organisaties – zijn ook de houding en verwachtingen van de deelnemende organisaties relevant. Deze factoren op organisatieniveau kunnen de inzet, betrokkenheid en bereidheid tot samenwerking van de projectdeelnemers op projectniveau verklaren.

Verklarende factoren uitvoering

Organisatorisch

- Binnen het project is voldoende capaciteit en kennis (over de materie, de veranderopgave en elkaars rol en positie) aanwezig.
- De projectdoelen, werkafspraken en verantwoordelijkheden zijn helder.
- De partners beschikken over voldoende menskracht en financiële middelen om bij te dragen aan het project en de resultaten daarvan door te voeren in de eigen organisatie.

- De partners hebben intern voldoende duidelijke afspraken gemaakt over de invulling van de rollen van de diverse bij de projecten betrokken personen, zowel ten aanzien van de coördinatie als de uitvoering.
- Bij de partners is bekend wat er moet gebeuren als projecten moeten worden bijgestuurd.

Sociaal (projectniveau)

- De deelnemers voelen verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van het project (eigenaarschap/commitment).
- De deelnemers hebben dezelfde visie op en verwachtingen over het doel en opbrengsten van het project.
- De deelnemers hebben gedeelde normen over wat goede samenwerking is binnen het project.
- De deelnemers hebben voldoende vertrouwen in elkaar om informatie te delen en knelpunten bij de uitvoering van het project te bespreken; er is geen of beperkt sprake van een belemmerende wij-zij-dynamiek.

Sociaal (organisatieniveau)

- De partners hebben dezelfde en realistische verwachtingen van het project, in het bijzonder waar het gaat om de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtmatigheid en effecten van de aangereikte instrumenten.
- De partners, zowel op management- als op uitvoerend niveau, zijn bereid tot samenwerking om de doelen van het project te bereiken.
- De partners, zowel op management- als op uitvoerend niveau, hebben voldoende vertrouwen in elkaar om informatie met elkaar te delen.
- De partners, zowel op management- als op uitvoerend niveau, zijn bereid om het eigen belang ondergeschikt te maken aan het gedeelde belang van het project.

Context

- Juridische en andersoortige hindernissen staan in de weg aan het delen van informatie tussen de organisaties.
- Er is politieke aandacht voor het onderwerp van het project.
- De COVID-19-pandemie en gerelateerde maatregelen beperken de samenwerking binnen het project.

3.4 Doelrealisatie

De projecten beogen bij te dragen aan de versterking van de integriteit van de financiële sector, als de resultaten daadwerkelijk worden gebruikt of invloed hebben op de activiteiten van partners en eventueel andere partijen. De mate waarin resultaten, kennis of aanbevelingen daadwerkelijk invloed hebben en worden overgenomen, noemen we doorwerking.¹⁶ Deze doorwerking kan bestaan uit directe aanpassingen van interventies, bijvoorbeeld als een project geleid heeft tot nieuwe risico-indicatoren die banken kunnen toepassen in de transactie-monitoring. De doorwerking kan ook indirect zijn, bijvoorbeeld doordat het project de kennis van toezichthouders vergroot of een discussie over het huidige beleid op gang brengt.

¹⁶ Zie voor een uitgebreidere bespreking van de vormen van doorwerking, Bekker, 2004, p. 25.

Doorwerking¹⁷

- Het project heeft nieuwe kennis opgeleverd over [onderwerp].
- Het project leidde tot discussie over [onderwerp].
- Het project heeft tot aanpassingen van interventies geleid.
- Het project heeft tot interventies geleid.
- Het project heeft invloed gehad op het beleid.
- Het project heeft invloed gehad op betrokken medewerkers.

De doorwerking van een project kan onder andere worden beïnvloed door de behoeftes van de stakeholders, de kwaliteit van de projectresultaten en de interactie tussen de projectdeelnemers en de stakeholders.¹⁸ Dit leidt tot de onderstaande lijst van factoren die de doorwerking beïnvloeden.

Verklarende factoren doorwerking¹⁹*Context*

- Tijdens de project- en monitoringsfase was er politieke belangstelling voor het onderwerp.
- Tijdens het project- en monitoringsfase was er belangstelling van beleidsmakers voor het project.
- De projectresultaten sluiten aan bij bestaande beleidsproblemen.

Kwaliteit

- De projectresultaten zijn onderbouwd en begrijpelijk.
- De projectresultaten bieden concrete handvatten voor aanpassingen.

Interactie

- Medewerkers van partners waren betrokken bij het project.
- Er was een communicatiestrategie aanwezig.
- De resultaten van het project zijn actief gedeeld.

¹⁷ Deze criteria zijn ontleend aan Knap 2024, p. 134 e.v.

¹⁸ Bekkers e.a. 2004, p. 55.

¹⁹ Deze factoren zijn ontleend aan Knap 2024, p. 134 e.v.

4 Doelstellingen en organisatie van het FEC en de FEC PPS

4.1 Inleiding

De uitvoering van de projecten beoogt bij te dragen aan de overkoepelende doelstellingen van het FEC en maakt onderdeel uit van een breder takenpakket. Voor de evaluatie van de projecten is het van belang om de uitvoering van de projecten in dit bredere verband te zien. Om die reden gaan we in dit hoofdstuk in op de organisatie van het FEC. We beantwoorden hiermee de eerste deelvraag (hoe is het FEC georganiseerd? Wat zijn de ambities en doelen van het FEC? Wie nemen deel en met welke belangen?) en introduceren de verschillende FEC-gremia die een rol spelen bij de uitvoering van projecten.

We gaan eerst in op de partijen die binnen het FEC met elkaar samenwerken (paragraaf 4.2). Vervolgens gaan we in op de vraag welke doelstellingen met deze samenwerking worden nastreefd (paragraaf 4.3) en welke taken in dat verband worden uitgeoefend (paragraaf 4.4). Daarna gaan we in op de organisatiestructuur van het FEC (paragraaf 4.5). Tot slot schetsen we de ontwikkeling van de doelstelling, taken en organisatiestructuur van het FEC sinds de oprichting in 1998 tot op heden.

4.2 Deelnemers aan het FEC en FEC PPS

Binnen het FEC werken overheden met een toezichts-, opsporings- en vervolgingstaak in de financiële sector samen. De volgende organisaties zijn partij bij het Convenant FEC 2014:²⁰

- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- Belastingdienst
- De Nederlandse Bank (DNB)
- Fiscale Opsporings- en Inlichtingendienst (FIOD)
- Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Politie

²⁰ Artikel 1, eerste lid, Convenant FEC 2014.

— Bureau Financieel Toezicht (BFT)²¹

Aan de FEC PPS nemen naast de publieke partners de volgende private partijen deel:

- ABN AMRO
- ING
- Rabobank
- ASN Bank (voorheen Volksbank)²²
- De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), als vertegenwoordiger van andere banken

Bij de overleggen binnen het FEC zijn ook Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie & Veiligheid als waarnemer aanwezig. Deze waarnemers nemen deel aan de vergaderingen van de FEC-raad (PPS) en CPO Beleid (PPS). Bij het CPO Operationeel (PPS) of het Expertplatform PPS zijn de waarnemers agenda-lid en afhankelijk van het onderwerp kunnen andere partijen uitgenodigd worden.

4.3 Doelstellingen en taken FEC en FEC PPS

Doelstellingen FEC

Het gezamenlijke doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector.²³ Met integriteit van de financiële sector wordt bedoeld dat die sector – bestaande uit onder meer banken, beleggingsondernemingen en betaalinstellingen – niet wordt gebruikt voor witwassen, terrorismefinanciering of andere vormen van financieel-economische criminaliteit. De integriteit van de financiële sector hangt samen met het belang van een adequaat toezicht op en een doeltreffende bestuurlijke en strafrechtshandhaving in die sector.²⁴

Het FEC beoogt – zo blijkt uit artikel 2, tweede lid, Convenant FEC 2014 – de versterking te realiseren door de onderlinge samenwerking tussen de FEC-partners te stimuleren, te coördineren en te vergroten en door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden.

Doelstelling FEC PPS

De FEC-raad PPS – bestaande uit bestuurders van de publieke partners aangevuld met vertegenwoordigers van banken en de NVB – heeft op 20 november 2019 als doelstelling vastgesteld ‘het waarborgen van een integer financieel stelsel en daarmee ook het voorkomen en bestrijden van witwassen en onderliggende criminaliteit’.²⁵ In deze doelstelling ligt meer nadruk op witwassen. Dat is begrijpelijk, omdat de deelnemende banken – behalve bij het voorkomen van andere vormen van financieel-economische criminaliteit, zoals terrorismefinanciering in de Wwft en corruptie via de Wft – ook een rol hebben als poortwachter bij de bestrijding van witwassen.

De FEC PPS beoogt deze doelstelling te behalen door de kennisontwikkeling te optimaliseren en zodoende de intelligencepositie van de FEC-partners en private partijen te versterken. De publieke partners kunnen hierdoor betere beslissingen nemen bij het uitvoeren van

²¹ Het BFT is in 2024 toegetreden en nam niet deel aan de onderzochte projecten.

²² Per 1 juli 2025 heeft de Volksbank N.V. haar naam gewijzigd in ASN Bank N.V. Ten tijde van de uitvoering van de projecten was deze bank actief als Volksbank N.V. In het vervolg duiden we deze bank aan als: de Volksbank.

²³ Artikel 2, eerste lid, Convenant FEC 2014.

²⁴ Preamble Convenant FEC 2014.

²⁵ FEC PPS 2024, p. 4.

toezichtsinterventies, fiscale onderzoeken, opsporingsonderzoeken en vervolging; de banken kunnen de kennis gebruiken om hun cliëntonderzoeken en transactiemonitoring te verbeteren.

4.4 Taken FEC(-PPS)

In het Convenant FEC 2014 zijn de taken van het FEC als volgt omschreven:

4. Het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners.
5. Het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden.
6. Het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare, resultaten.

De FEC PPS richt zich op de uitvoering van dezelfde taken.

Structurele informatie-uitwisseling

Het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners wordt als belangrijkste taak van het FEC gezien.²⁶ De uitgewisselde informatie kan gerelateerd zijn aan individuele (rechts)personen. De uitwisseling van deze zogenaamde subjectinformatie tussen publieke partners vindt uitsluitend plaats in het daarvoor opgerichte Informatieplatform en – waar het terrorismefinanciering betreft – in het programma Terrorismefinanciering. De afspraken over de informatie-uitwisseling zijn vastgelegd in het Informatieprotocol 2019.²⁷ Het doel van deze informatie-uitwisseling is om de informatiepositie van partners te versterken en zodoende bij te dragen aan effectievere interventies.²⁸

De uitwisseling van subjectinformatie in FEC PPS-verband vindt plaats in de Taskforce Terrorismefinanciering (TFTF) en de Serious Crime Taskforce (SCTF). Deze informatie-uitwisseling beoogt – naast het versterken van de informatiepositie van de publieke partners – banken in staat te stellen om hun verplichtingen op grond van de Wet witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) effectief uit te voeren. De informatiedeling in deze taskforces is geregeld in respectievelijk het Convenant TFTF en het Convenant SCTF.

De uitwisseling van informatie vindt plaats na een verzoek tot informatieoverdracht of een informatieverzoek aan één of meerdere FEC-partners. De FEC-partners mochten tot voor kort uitsluitend informatie uitwisselen binnen hun eigen wettelijke kaders. Dat houdt in dat zij uitsluitend informatie mochten delen als zij daartoe een bevoegdheid hadden in sectorale wetgeving. Dit beperkte de mogelijkheid tot gegevensdeling binnen het FEC. Ten eerste was het verstrekken van gegevens voor het doel van het samenwerkingsverband niet mogelijk, tenzij deze verstrekking tevens noodzakelijk was voor een van de individuele deelnemers. Ten tweede kon geen overleg over individuele (rechts)personen of een data-analyse worden uitgevoerd als deelnemers hiervoor geen grondslag hadden in sectorale wetgeving.²⁹

Op 8 maart 2025 is de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) in werking getreden. De WGS beoogt om de bovengenoemde knelpunten bij de gegevensdeling bij

²⁶ Toelichting bij Convenant FEC 2014, p. 4.

²⁷ Dit protocol verving in 2019 het Informatieprotocol 2011.

²⁸ FEC PPS 2021, p. 4.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 3, p. 2.

het FEC en andere samenwerkingsverbanden te verhelpen.³⁰ De WGS creëert een grondslag voor gegevensverwerking voor het doel van het samenwerkingsverband en verwerking van persoonsgegevens binnen bepaalde samenwerkingsverbanden.³¹ Voor het FEC is vastgelegd dat het FEC met het oog op risico's van inbreuken op de integriteit van het financiële stelsel gegevens mag verwerken, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van de partners. Artikel 2.6 en 2.7 WGS bepalen dat het FEC gegevens mag verwerken ten behoeve van respectievelijk overleg over signalen en gegevensanalyse.

De taak van structurele informatie-uitwisseling is geen onderwerp van deze evaluatie. De bespreking en analyse van uitgewisselde subjectinformatie kan wel aanleiding zijn om fenomenen die daarin naar voren komen nader te onderzoeken.

Kenniscentrum

Binnen het FEC vindt ook kennisdeling tussen partners plaats. Volgens de toelichting bij het Convenant FEC 2014 houdt deze kennisdeling onder meer in dat presentaties en kennisbijeenkomsten worden georganiseerd, dat stages tussen partners en/of waarnemers worden gecoördineerd en dat advies wordt gegeven bij wet- en regelgeving en het beantwoorden van Kamervragen.³² Deze kennisdeling vindt ook plaats in de verschillende FEC-gremia of internationaal door contacten met buitenlandse organisaties en internationale bijeenkomsten.³³

Deze kennisdeling heeft onder andere betrekking op de inzichten die in de projecten zijn opgedaan. Hierdoor kan het effect van de projecten mogelijk worden vergroot. De kennisdeling als zodanig is geen onderwerp van deze evaluatie.

Uitvoeren van projecten

Het uitvoeren van projecten is de derde taak van het FEC. Ten aanzien van de FEC-projecten merkt het samenwerkingsconvenant op dat deze worden uitgevoerd 'met het oog op concrete, operationeel bruikbare, resultaten'.³⁴ In de toelichting bij het convenant wordt niet verduidelijkt waar deze resultaten uit zouden moeten bestaan. In hoofdstuk 5 en verder gaan we nader in op de organisatie van deze taak.

4.5 Organisatiestructuur FEC en FEC PPS

Hieronder bespreken we de verschillende organisatorische structuren binnen het FEC en de FEC PPS. Het Programma Terrorismefinanciering³⁵ laten we hier buiten beschouwing, omdat deze organisatorische structuren niet direct gerelateerd aan zijn aan de uitvoering van projecten.

FEC-raad (PPS)

De FEC-raad is het besluitvormende orgaan van het FEC. De FEC-raad is eindverantwoordelijk voor de activiteiten van het FEC aan. De werkzaamheden in dat verband bestaan onder het

³⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 447, nr. 3, p. 8 en 9.

³¹ Naast het FEC zijn dit de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen.

³² Zie: Toelichting bij Convenant FEC 2014.

³³ [Kenniscentrum - FEC-partners](#).

³⁴ Artikel 3 van het Convenant houdende afspraken over de samenwerking in het kader van het Financieel Expertise Centrum.

³⁵ Het Programma Terrorismefinanciering heeft tot doel de samenwerking op het gebied van terrorismefinanciering tussen de publieke partners van het FEC en een vijftal andere overheden te versterken.

accorderen van projectplannen en het verlenen van decharge na afronding van de projecten en het stuurt de FEC-eenheid aan. Vertegenwoordigers op bestuurlijk niveau van de FEC-partners zijn lid van de FEC-raad. De directeur Financiële Markten van het Ministerie van Financiën en de directeur Ondernijning van het Ministerie van Justitie en Veiligheid nemen als waarnemer deel aan de niet-operationele beraadslagingen van de FEC-raad.³⁶ De FEC-raad heeft jaarlijks doorgaans vier reguliere vergaderingen en één vergadering waarin o.a. over de themaselectie van het aankomende jaar wordt gesproken.³⁷

De FEC-raad PPS bestuurt de FEC PPS. Daarbij vervult de FEC-raad PPS dezelfde taken als de FEC-raad ten opzichte van het FEC. Naast de vertegenwoordigers van de publieke partijen sluiten vertegenwoordigers van de vier grootbanken en de NVB aan bij de FEC-raad PPS. De vergaderingen van de FEC-raad PPS vinden doorgaans aansluitend op die van de reguliere vergaderingen van de FEC-raad plaats.

CPO Beleid (PPS)

De FEC-partners en waarnemers hebben een FEC-contactpersoon aangewezen, die de contacten met de FEC-eenheid en andere partners of waarnemers onderhoudt. Deze contactpersoon vertegenwoordigt de partner of waarnemer op senior- of managementniveau. De contactpersonen nemen deel aan het Contactpersonenoverleg (CPO) Beleid. Het CPO Beleid bereidt de besluitvorming in de FEC-raad voor, waaronder de besluitvorming over projecten. De overleggen van CPO Beleid vinden voorafgaand aan de vergaderingen van de FEC-raad plaats. Het hoofd van de FEC-eenheid is voorzitter van het CPO Beleid.

Het CPO Beleid PPS bestaat uit dezelfde contactpersonen als het CPO Beleid, aangevuld met vertegenwoordigers van de private partijen. De taken van CPO Beleid PPS zijn hetzelfde als die van CPO Beleid. De vergaderingen van het CPO Beleid PPS vinden doorgaans aansluitend aan de vergaderingen van CPO Beleid plaats.

CPO Operationeel (PPS)

Het CPO Operationeel (PPS) is verantwoordelijk voor de aansturing van projecten.³⁸ Het CPO Operationeel (PPS) overlegt ongeveer zes keer per jaar over de ontwikkeling, uitvoering en monitoring van projecten. Het CPO Operationeel bestaat uit een vaste groep personen die door de publieke partners zijn aangewezen als contactpersoon. Het CPO Operationeel PPS bestaat uit dezelfde contactpersonen als het CPO Operationeel, aangevuld met vertegenwoordigers van private partijen. Het zijn voornamelijk medewerkers die geen managementfunctie hebben binnen hun organisatie, maar wel het mandaat hebben om te sturen op de uitvoering van projecten.

FEC-eenheid

De FEC-eenheid is het uitvoerende orgaan van het FEC. Dat houdt in dat de FEC-eenheid, in samenwerking met de partners, ervoor zorgt dat de taken van het FEC worden uitgevoerd. Daarbij ondersteunt de FEC-eenheid de FEC-raad en voert de FEC-eenheid de besluiten van de FEC-raad uit. Ook algemene taken zoals het voeren van een secretariaat, het uitvoeren van de planning- en controlecyclus en het verzorgen van de interne en externe communicatie zijn onderdeel van het takenpakket van de FEC-eenheid. De FEC-eenheid bestaat uit een hoofd

³⁶ Artikel 4, derde lid, Convenant FEC 2014 stelt dat de directeur Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid als waarnemer deelneemt aan de FEC-raad. Op dit punt is het Convenant FEC 2014 verouderd: de directeur Rechtshandhaving is op dit punt vervangen door de directeur Ondernijning.

³⁷ Zie voor uitleg over de themaselectie paragraaf 5.2.1.

³⁸ FEC-wijzer, p. 14.

FEC-eenheid en medewerkers. Deze medewerkers worden door de partners of waarnemers bij het FEC gedetacheerd.³⁹ De FEC-eenheid bestaat uit zo'n tien medewerkers.

Expertplatform PPS

Voor het stimuleren van de kennisontwikkeling en -deling binnen de FEC PPS is het Expertplatform PPS ingesteld. Het Expertplatform PPS bestaat uit experts van de publieke en private partners. De vertegenwoordigers van de waarnemende ministeries zijn agenda-lid en afhankelijk van het onderwerp kunnen andere partijen uitgenodigd worden. Het Expertplatform PPS inventariseert thema's en risico's die zich lenen voor verder onderzoek in de FEC PPS en doet voorstellen voor projecten.

Informatieplatform

De structurele informatie-uitwisseling tussen de publieke partners vindt plaats in het Informatieplatform. Hierbij gaat het om informatie gerelateerd aan specifieke (rechts)personen of meer algemene informatie met betrekking tot fenomenen. Medewerkers van de verschillende partners nemen deel aan het Informatieplatform.

Privacyplatform (PPS)

Privacymedewerkers van de publieke FEC-partners nemen deel aan het Privacyplatform. In dit overleg worden de (wijzigingen in) de wettelijke kaders en de interpretatie daarvan besproken. Ook signaleert het Privacyplatform privacyrisico's in de samenwerking en doet het voorstellen voor maatregelen om deze risico's te beperken. Het Privacyplatform richt zich op alle activiteiten van het FEC, waaronder de informatie-uitwisseling in het kader van de uitvoering van projecten.

Op ad hoc-basis kan een Privacyplatform PPS worden georganiseerd, waar dan privacymedewerkers van de banken aan deelnemen.

Communicatieplatform

Het Communicatieplatform bestaat uit communicatieadviseurs of woordvoerders van de publieke partners, waarnemers en de NVB, waarbij waar nodig de communicatieadviseurs of woordvoerders van de private partijen worden betrokken. In het Communicatieplatform stemmen de partners de communicatie over onder andere de projecten op elkaar af.

Terrorismefinanciering Task Force en Serious Crime Task Force

Sinds 2016 werken de politie, FIOD en het OM samen met de banken in de Taskforce Terrorismefinanciering (TFTF). In deze taskforce wordt informatie, waaronder persoonsgegevens, gedeeld om gevallen van terrorismefinanciering te identificeren en op te sporen. De TFTF heeft in 2019 een structureel karakter gekregen in de vorm van een convenant.⁴⁰ Eenzelfde samenwerking op het gebied van witwassen, georganiseerde criminaliteit en extreem geweld vindt plaats in Serious Crime Taskforce (SCTF). De samenwerking in de SCTF is in 2019 begonnen en heeft in 2023 een structureel karakter gekregen.⁴¹

³⁹ Zie artikel 5 Convenant FEC 2014.

⁴⁰ Convenant TFTF (*Stcrt.* 2019/43628).

⁴¹ Convenant SCTF (*Stcrt.* 2023/20390).

4.6 Ontwikkelingen FEC

1998 – 2004

Het FEC is op 31 december 1998 ingesteld door de minister van Justitie en de minister en staatssecretaris van Financiën, met het oog op het maatschappelijke belang van een integere financiële sector en adequaat toezicht op en een goede bestuursrechtelijke en strafrechtelijke rechtshandhaving in de financiële sector.⁴² De oprichting van het FEC maakte deel uit van een groter pakket aan maatregelen om de integriteit van de financiële sector te versterken.⁴³ Het FEC werd aangestuurd door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de partners en de betrokken ministeries. Het voorzitterschap en vicevoorzitterschap werd bekleed door een vertegenwoordiger van respectievelijk het ministerie van Justitie en het ministerie van Financiën.⁴⁴

Het FEC had de volgende taken, voornamelijk gericht op het verbeteren van de opsporing van financieel-economische criminaliteit:⁴⁵

- Het onderling uitwisselen van informatie over onderzoeksmethoden, fraudeprofielen, trends en marktontwikkelingen, teneinde de taakuitoefening van de betrokken organisaties te versterken.
- Het bevorderen dat mogelijke strafbare feiten die door elke instantie afzonderlijk onvolledig worden onderkend beter in beeld worden gebracht.
- Het ontwikkelen van expertise ten behoeve van de uitvoering van en bijstand aan opsporingsonderzoeken.

2004 – 2008

De samenwerking in het FEC is in 1999-2001 geëvalueerd. In deze evaluatie werd kritiek geuit op de betrokkenheid op bestuursniveau van de deelnemende organisaties en daarmee het draagvlak voor het FEC binnen deze organisaties. De ministers van Justitie en Financiën constateerden naar aanleiding van deze evaluatie dat de effectiviteit van het FEC kan worden bevorderd door het een 'meer operationeel karakter' te geven en het initiatief voor de invulling van de operationele werkzaamheden bij de samenwerkingspartners te leggen.⁴⁶ Het takenpakket van het FEC bleef onveranderd.

Een convenant tussen partners werd als een passender samenwerkingsvorm beschouwd dan een door de ministers en staatssecretaris ingesteld samenwerkingsverband.⁴⁷ In dit convenant is overeengekomen dat de besluitvorming bij de nieuw op te richten FEC-raad zou worden belegd. De FEC-raad bestaat uit bestuurders van de partners; vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en van het ministerie van Justitie nemen als waarnemers deel aan deze vergaderingen.⁴⁸

2008 – 2014

In 2008 werd het FEC opnieuw geëvalueerd. De strekking van die evaluatie was dat het FEC sinds de herstructurering beter in staat was zijn taken uit te oefenen. Er was echter minder aandacht geweest voor het preventief versterken van de integriteit van de financiële sector. Om dit te verbeteren, moest er meer oog komen voor extern communicatiebeleid, met

⁴² Besluit instelling financieel expertisecentrum 31 december 1998/AFZ98/3126M, (Stcrt. 1999/32), pag. 5.

⁴³ Kamerstukken II 1997/98, 25 830, nr. 2.

⁴⁴ Artikel 7 Besluit instelling financieel expertisecentrum (Staatscourant 1999, nr. 32 / p. 5).

⁴⁵ Artikel 2 Besluit instelling financieel expertisecentrum (Staatscourant 1999, nr. 32 / p. 5).

⁴⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29274, nr. 1, p. 3.

⁴⁷ Kamerstukken II 2003/04 29274, nr. 1, p. 3.

⁴⁸ Zie artikel 3 Convenant Herstructurering FEC.

kennisverbreding binnen het FEC en de partners en kennis- en normoverdracht aan marktpartijen. Ook werd een betere aansluiting op de beleidsvorming van de Rijksoverheid en internationale fora, zoals de Financial Action Task Force (FATF), als wenselijk beschouwd.⁴⁹

Naar aanleiding van deze evaluatie werd in 2009 een nieuw convenant gesloten. Het takenpakket werd toen aangepast, waarbij naast de al bestaande taak van informatie-uitwisseling tussen partners meer aandacht werd gegeven aan kennisontwikkeling, waaronder ook de uitvoering van projecten. Het FEC had op grond van artikel 3 van het Convenant FEC 2009 de volgende taken:

- Het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners.
- Het realiseren van een kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden.
- Het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare, resultaten.

Wat betreft de uitvoering van de projecten werd opgemerkt dat de FEC-raad kan besluiten om een project te starten naar aanleiding van informatie die bij de informatie-uitwisseling aan het licht is gekomen of op basis van inventarisaties of initiatieven van de FEC-eenheid. De FEC-eenheid initieerde en coördineerde de projecten en was verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering daarvan. Om de bestuurlijke betrokkenheid te waarborgen van de partij die het meeste belang of betrokkenheid bij het project had, werd voor elk project een ‘projectsponsor’ op directieniveau aangewezen.⁵⁰ De dagelijkse leiding van het project lag volgens artikel 5, zesde lid, van het Convenant FEC 2009 bij een projectleider van de FEC-eenheid.⁵¹

In 2012 hebben de waarnemers het Convenant FEC 2009 geëvalueerd. Deze evaluatie richtte zich op de vraag of aanpassing van de doelstellingen of het takenpakket van het FEC nodig was. De conclusie was dat de doelen en taken niet verbreed hoeven te worden. Ook is geconstateerd dat het FEC zich niet extern naar buiten hoeft te positioneren.⁵²

2014 – 2016

Op 1 januari 2014 trad een nieuw convenant in werking. Dit Convenant FEC 2014 is nog steeds de basis voor het FEC. De evaluatie in 2012 gaf geen aanleiding voor ingrijpende aanpassingen in het takenpakket of de organisatiestructuur. Op die datum is de FIU toegetreden tot het FEC.

Artikel 3 van het Convenant FEC 2014 over de uitvoering van projecten is ongewijzigd ten opzichte van het Convenant FEC 2009. In de toelichting bij dit artikel wordt de rol van de FEC-eenheid echter beperkt tot het coördineren en ondersteunen van de projecten. De FEC-eenheid kan nog steeds projecten initiëren, maar deze kunnen ook door leden van de FEC-raad worden ingebracht.⁵³ De projecten worden geleid door projectleiders afkomstig van één van de partners, waarbij de FEC-eenheid op verzoek ondersteunende werkzaamheden uitvoert. De projectleider rapporteert via de FEC-eenheid aan de FEC-raad.⁵⁴

2016 – heden

Vanaf 2016 is een structurele publiek-private samenwerking tot stand gekomen. Vanaf 2016 heeft zich een structurele publiek-private samenwerking ontwikkeld. De gedachte achter deze

⁴⁹ Zie toelichting Convenant FEC 2009, p. 4.

⁵⁰ Toelichting Convenant FEC 2009.

⁵¹ Artikel 5, zesde lid, Convenant FEC 2009.

⁵² Toelichting bij Convenant FEC 2014.

⁵³ Sinds 2021 vindt de selectie van publieke projecten ‘top-down’ vanuit de FEC-raad plaats. Zie paragrafen 5.2.1 en 5.2.2.

⁵⁴ Toelichting bij Convenant FEC 2014.

geïntensiveerde publiek-private samenwerking is dat publieke partijen door het verstrekken van informatie de private sector beter in staat kunnen stellen om relevante transacties te identificeren en te melden aan de FIU. Deze meldingen dragen weer bij de aanpak van criminaliteit door publieke partijen.⁵⁵

Binnen het FEC werd samengewerkt tussen publieke en private partijen op het gebied van corruptie, malafide stichtingen en mensenhandel.⁵⁶ Sinds 2017 werken de politie, FIOD en het OM samen met banken in TFTF. In deze taskforce wordt informatie, waaronder persoonsgegevens, gedeeld om gevallen van terrorismefinanciering te identificeren en op te sporen. De TFTF heeft in 2019 een structureel karakter gekregen in de vorm van een convenant.⁵⁷ Eenzelfde samenwerking op het gebied van witwassen, georganiseerde criminaliteit en extreem geweld vindt plaats in de SCTF. De samenwerking in de SCTF is in 2019 begonnen en heeft in 2023 een structureel karakter gekregen.⁵⁸

Tussen 2016 en 2023 is de FEC-organisatie op een aantal onderdelen gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn het instellen van het Contactpersonenoverleg (CPO) Beleid (PPS) en het CPO Projectsturing (PPS), nu CPO Operationeel (PPS) geheten. Het CPO Beleid (PPS) bereidt de voorbereiding in de FEC-raad voor. Het CPO Operationeel (PPS) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecttaak van het FEC. De wijze waarop de verschillende organisatorische structuren binnen het FEC betrokken zijn bij de uitvoering en besluitvorming van projecten en de ontwikkelingen daarin, bespreken we in hoofdstuk 5.

Deze wijzigingen zijn mede doorgevoerd naar aanleiding van een evaluatie in 2020 van de governance-structuur van het FEC. Deze zogenaamde Gateway Health Check Review beantwoordde de volgende vraag: 'In hoeverre is de huidige governance passend en behulpzaam om het maximale rendement uit de versterkte samenwerking binnen het FEC te behalen, gericht op het versterken van de integriteit van de financiële sector, waaronder in het bijzonder het daadwerkelijk terugbrengen van illegale geldstromen in Nederland.' De belangrijkste aanbeveling van het reviewteam was het uitvoeren van een 'strategische heroriëntatie', wat concreet inhield dat de betrokken partners en waarnemers gezamenlijk het ambitieniveau vaststelden en op basis daarvan resultaatafspraken vastlegden. Daarnaast kwam het reviewteam tot de conclusie dat het FEC zowel 'aan effectiviteit als efficiency kan winnen bij een eenvoudiger governance-model met helder opdrachtgeverschap, afspraken over indicatoren waaraan de effectiviteit gemeten kan worden, scherpere rol- en taakverdeling, bij het jaarplan passende dedicated capaciteitsallocatie en invulling van netwerkmanagement naar relevante gremia buiten het FEC.'

Op 16 oktober 2025 tekenen de publieke partners het Organisatieprotocol FEC 2025 - publieke samenwerking en het Intrekkingsbesluit Convenant FEC 2014.

4.7 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk hebben we uiteengezet welke partijen deelnemen aan het FEC, wat de doelstellingen en taken van het FEC zijn en hoe de organisatie is gestructureerd. Ook gingen we in op de ontwikkelingen die zich daarin hebben voortgedaan. Deze uiteenzetting geeft in de

⁵⁵ Zie: Convenant Pilot Samenwerking Bestrijding Terrorismefinanciering (Stcrt. 2017/39920), p. 2.

⁵⁶ Deze informatie is ontleend aan: FEC PPS 2020.

⁵⁷ Convenant TFTF.

⁵⁸ Convenant SCTF.

eerste plaats inzicht in de deelnemende FEC-partners en de rollen en taken van de verschillende FEC-gremia. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de taakuitoefening van de FEC-gremia bij de uitvoering bij de projecten.

Daarnaast wijzen we op een tweetal aandachtspunten met betrekking tot de doelstelling en organisatiestructuur. Zoals in hoofdstuk 3 al is aangestipt, richt het FEC zich op het versterken van de integriteit van het financiële stelsel en daarmee samenhangend de aanpak van financieel-economische criminaliteit. Een belangrijke aanvulling daarop die in dit hoofdstuk naar voren komt is dat de uitvoering – volgens het Convenant FEC 2009 en nu Convenant FEC 2014 – gericht is op het behalen van ‘concrete, operationeel bruikbare resultaten’.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de constatering in de Gateway Health Check Review dat het FEC ‘aan effectiviteit als efficiency kan winnen bij een eenvoudiger governancemodel met helder opdrachtgeverschap, afspraken over indicatoren waaraan de effectiviteit gemeten kan worden, scherpere rol- en taakverdeling, bij het jaarplan passende dedicated capaciteitsallocatie en invulling van netwerkmanagement naar relevante gremia buiten het FEC.’ Zoals we in paragraaf 5.3 zullen zien, zijn dit ook aandachtspunten die relevant zijn bij de uitvoering van de projecten. Dit geldt in het bijzonder voor de rol- en taakverdeling tussen CPO Operationeel (PPS) en CPO Beleid (PPS) en de sturing op capaciteit.

5 Organisatie van projecten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de uitvoering van projecten binnen het FEC is georganiseerd. We beantwoorden hiermee deelvraag 2 tot en met 4:

- 2) Hoe zijn de procedures rondom het opstarten van projecten georganiseerd?
 - a. Binnen welk orgaan vindt de intake van projectvoorstellen plaats?
 - b. Worden voorstellen ad hoc of periodiek beoordeeld?
 - c. Welke eisen worden vooraf gesteld aan de probleemdefiniëring?
 - d. Hoe is de beoordeling van en besluitvorming rondom projectvoorstellen georganiseerd?
- 3) Hoe zijn tijdens de uitvoering van projecten vanuit het FEC rapportage en eventueel bijsturing georganiseerd?
 - a. Wat zijn de afspraken omtrent monitoring en rapportage over projecten?
 - b. Hoe wordt besluitvorming over de voortgang en bijsturing vormgegeven?
- 4) Wat zijn de afspraken over de afrondingsfase van projecten?
 - a. Hoe wordt besloten over de te monitoren vervolgacties?
 - b. Hoe komt de aanstelling van en opdracht aan de kennisregisseur tot stand?
 - c. Welke afspraken zijn er over timing en vorm van de evaluatie van projecten?

Binnen het FEC zijn procedures vastgelegd voor de volgende fases van de projectuitvoering, namelijk:

- de selectie van publieke projecten;
- de selectie van PPS-projecten;
- de ontwikkeling van het projectplan;
- de uitvoering van het project; en,
- de monitoring van de resultaten van het project.

We beschrijven eerst de opzet van deze procedures (paragraaf 5.2). We presenteren de bovengenoemde fases in een vijftal stroomdiagrammen, die we vervolgens nader toelichten. De stroomdiagrammen zijn vereenvoudigde weergaven van de 'work flows' die de FEC-eenheid

op 30 juni 2023 heeft opgesteld.⁵⁹In al deze fases speelt de FEC-eenheid een ondersteunende en faciliterende rol. Deze rol bespreken we aan het slot van deze paragraaf.

Paragraaf 5.2 is voornamelijk gebaseerd op de documentstudie. We hebben hiervoor de volgende documenten bestudeerd:

- FEC-eenheid, *Work flows*, 30 juni 2023
- FEC-eenheid, *Kernvragen per gremium*, 18 april 2024 (behandeld in de FEC-raad PPS van die datum)
- Vragenlijst Expertplatform PPS voor themaselectie 2024
- Samengevoegde Project Status Rapportages en Monitoring Status Rapportages voor de vergaderingen van CPO Operationeel van oktober 2020, juli 2021, november 2022 en juli 2025.
- Projectplannen, eindrapportages en eindadviezen voor de afsluiting van de monitoring van de projecten die vanaf 2020 tot en met 2023 zijn gestart en afgerond.

In een interview hebben medewerkers van de FEC-eenheid de procedures nader toegelicht. Ook hebben medewerkers van de FEC-eenheid deze paragraaf gecontroleerd op feitelijke onjuistheden.

Vervolgens zetten we in paragraaf 5.3 uiteen hoe de selectie van publieke en PPS-projecten, de rapportage door de projectleiders, de bijsturing van de projecten en de beoordeling van het eindrapport en de projectresultaten in de praktijk verloopt. We baseren ons hierbij op interviews met leden van CPO Operationeel, leden van CPO Beleid, (voormalige) medewerkers van de FEC-eenheid en notulen van de vergaderingen van de CPO's en de FEC-raad.

5.2 Organisatie projecten op papier

5.2.1 Selectie publieke FEC-projecten

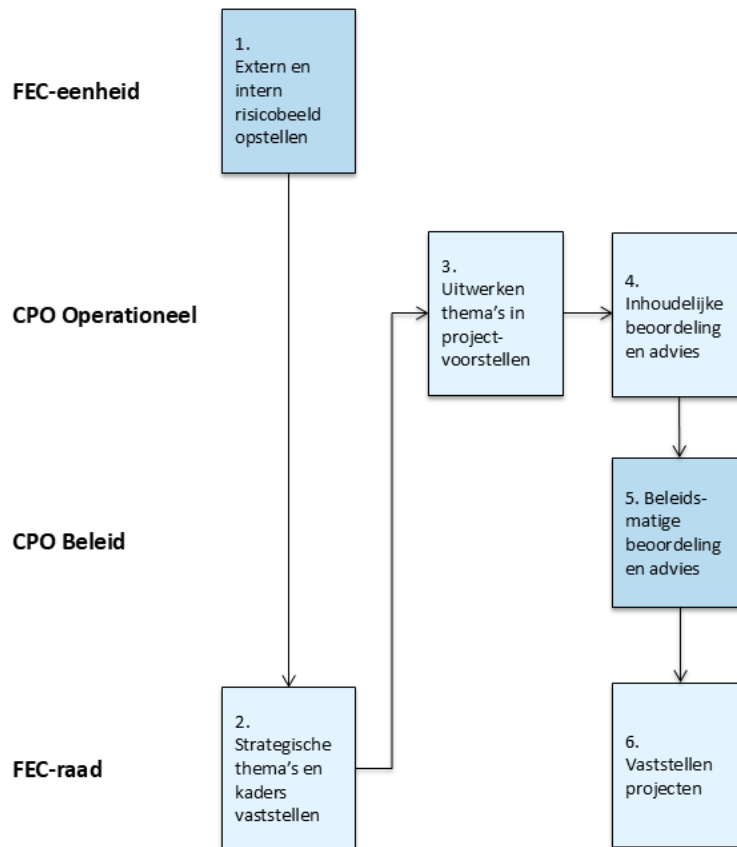
Onder de selectie van projecten wordt binnen het FEC verstaan de uitwerking van een abstract thema naar een idee voor een project dat voldoende basis biedt voor een projectplan. De FEC-raad heeft naar aanleiding van de Gateway Health Check Review van 2020 de keuze gemaakt om een 'top-down'-werkwijze te hanteren. Uit de evaluatie van het FEC in 2020 kwam naar voren dat de FEC-raad meer strategisch zou kunnen sturen.⁶⁰ Vanaf 2021 bepaalt de FEC-raad de kaders voor de thema's in een zogenoemde strategische sessie, waarna de thema's verder worden geconcretiseerd en uiteindelijk worden geselecteerd.

De selectie van projecten vindt jaarlijks plaats. Elk jaar stelt de FEC-raad in juni een strategische sessie de kaders en de thema's vast; in december worden deze opgenomen in het jaarplan. Dit proces geven we voor publieke projecten weer in figuur 1.

⁵⁹ De 'work flow' van de selectie van publieke projecten wijkt volgens de FEC-eenheid in sterke mate af van de selectieprocedure die in praktijk wordt gevolgd. Het stroomdiagram op dat punt is gebaseerd op de input van de FEC-eenheid.

⁶⁰ Gateway review, p. 12 (te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-987161.pdf>)

FIGUUR 1: SELECTIE (PUBLIEK)



De FEC-raad stelt de kaders voor de projecten vast en bepaalt de thema's die uitgewerkt dienen te worden tot projectvoorstellen. Een thema is een onderwerp (bijvoorbeeld een bepaald witwasrisico) waar de FEC-raad het komende jaar prioriteit aan wil geven. Deze thema's stelt de FEC-raad vast in een strategische sessie. De FEC-eenheid faciliteert dit overleg door verslag te doen van de risico's die extern (bijvoorbeeld in de National Risk Assessment) of intern door partners zijn gesignaleerd. Deze stap (stap 1 in figuur 1) is dus uitsluitend ter voorbereiding van de strategische sessie en geen inhoudelijk advies.

Voorafgaand aan alle bijeenkomsten van de FEC-raad, vindt een voorbespreking in CPO Beleid plaats. We begrijpen van de medewerkers van de FEC-eenheid dat dit sinds 2024 ook geldt voor de strategische sessie. Hieruit volgt geen gezamenlijk advies aan de FEC-raad, maar het is wel mogelijk dat individuele leden van CPO Beleid het lid van hun eigen FEC-raad informeren over de besprekingen van dit overleg. Aangezien dit overleg niet leidt tot een formeel advies aan de FEC-raad, is deze stap niet in de work flows opgenomen.

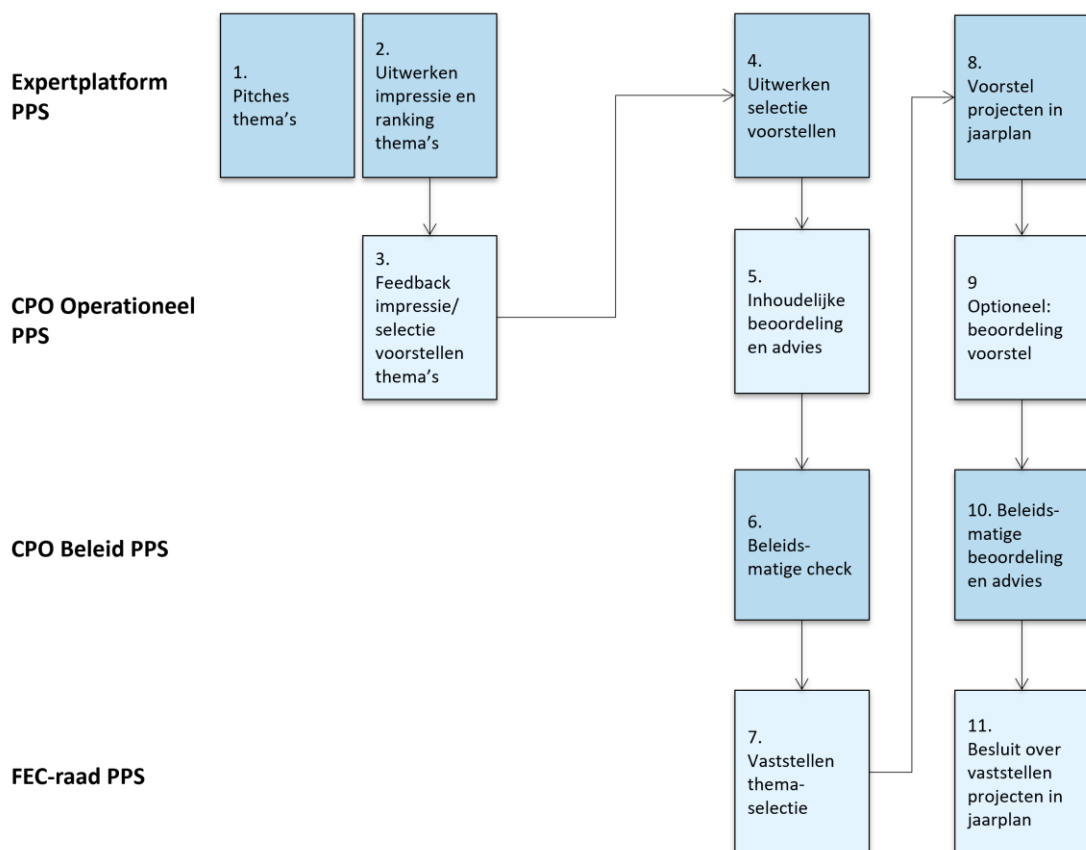
Na het vaststellen van de thema's, werkt CPO Operationeel deze nader uit. Na deze uitwerking vindt een inhoudelijke beoordeling door CPO Operationeel plaats. Vervolgens beoordeelt CPO Beleid de projectvoorstellen op beleidsmatige aspecten. De FEC-raad stelt vervolgens de projectvoorstellen vast. Volgens de medewerkers van de FEC-eenheid bespreekt de FEC-raad welke voorgestelde projecten het meest relevant zijn voor de verschillende partners, waar een

samenwerking in FEC-verband het meeste meerwaarde heeft ten opzichte van een individuele aanpak door partners en of partners bereid zijn om samen te werken en daarvoor de benodigde capaciteit te leveren.

5.2.2 Selectie FEC PPS-projecten

De selectie van FEC PPS-projecten vindt in tegenstelling tot de selectie van publieke projecten 'bottom-up' plaats, waarbij het Expertplatform PPS het startpunt is. De selectie van projecten binnen de FEC PPS geven we weer in figuur 2.

FIGUUR 2: SELECTIE (PPS)



Binnen het Expertplatform PPS worden verschillende thema's gepresenteerd en beoordeeld. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een vragenlijst, die door de leden van het Expertplatform PPS gescoord worden op een schaal van 1 tot en met 10. Deze vragen staan in de onderstaande tabel.

TABEL 1: VRAGEN THEMASELECTIE PPS

1	Zorgt dit projectidee voor een hap uit het crimineel vermogen / geldstroom?
2	Draagt dit projectidee bij aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit?
3	Is dit projectidee vernieuwend/uniek? Kan het leiden tot nieuwe inzichten of geeft dit project-idee een nuttige verdieping of vervolg aan een eerder project?
4	Is er een helder, haalbaar en duidelijk omschreven projectresultaat?
5	Is de omvang van het probleem substantieel/relevant genoeg voor een PPS-project?
6	Raakt dit projectidee een prioriteit van mijn organisatie?

7	Is er draagvlak binnen mijn organisatie voor dit project?
8	Heeft mijn organisatie een informatiepositie die bij kan dragen aan dit projectidee?
9	Raakt dit projectidee de NRA of andere door gezaghebbende organisaties (zoals FATF) geformuleerde (urgente) risico's?
10	Omdat mijn organisaties geen of een zeer beperkte bijdrage kan leveren aan dit projectidee adviseer ik mijn scores niet of minder te wegen in het totaal.

De scores vormen het uitgangspunt voor nadere discussie door de leden van het Expertplatform PPS. Op basis van dit overleg wordt een longlist vastgesteld van acht projectideeën. Deze projectideeën worden vervolgens beoordeeld door CPO Operationeel PPS, waarbij een aantal projectideeën wordt geselecteerd voor nadere uitwerking door het Expertplatform PPS. Ten tijde van de start en uitvoering van de projecten die in het kader van deze evaluatie zijn onderzocht, beoordeelde CPO Beleid PPS de projectideeën. CPO Operationeel PPS werd daarover geïnformeerd.

Deze projectideeën worden uitgewerkt in een voorstel voor een project en daarna – na een beoordeling door CPO Operationeel PPS en CPO Beleid PPS – vastgesteld door de FEC-raad. Het proces voor de PPS-projecten komt op dit punt overeen met die voor de publieke projecten. Ook dit proces vindt jaarlijks plaats van juni tot december.

5.2.3 Projectplan

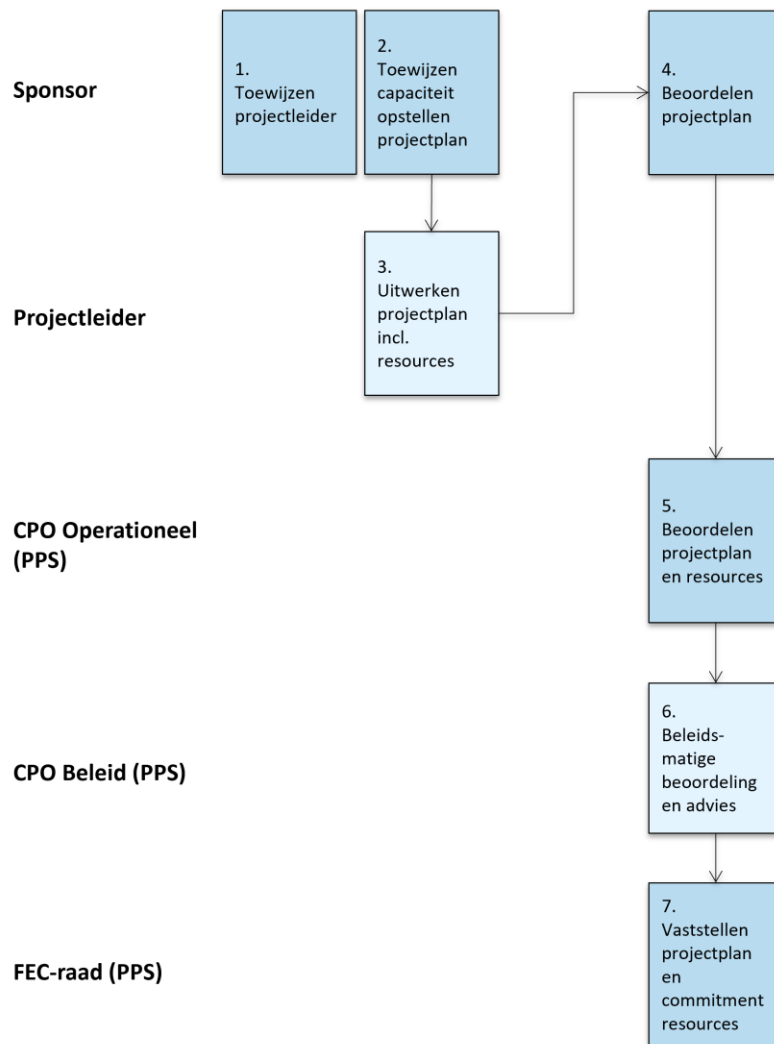
De geselecteerde projectideeën worden uitgewerkt in een projectplan. Dit projectplan bevat de volgende elementen:

- een beschrijving van de aanleiding van het project, de probleemstelling/onderzoeksvraag en de beoogde effecten, doelen en concrete resultaten
- een beschrijving van de scope van het project
- een planning
- een inschatting van de benodigde capaciteit voor het project
- een paragraaf over kwaliteitsmanagement
- een beschrijving van de risico's en externe afhankelijkheden van het project

Voorbeelden van concrete resultaten zijn een kennisdocument, een lijst met risico-indicatoren of een query die banken kunnen gebruiken voor de transactiemonitoring. Een query is kort gezegd een zoekopdracht om bepaalde gegevens uit een databestand te halen. In de vergadering van 12 juli 2024 heeft de FEC-raad aangegeven dat de projecten bij voorkeur de volgende resultaten moeten opleveren: een kennisdocument, een financial crime script en/of barrièremodel en een interventiestrategie. Een financial crime script is een hulpmiddel om een crimineel proces in kaart te brengen en inzichtelijk te maken; een barrièremodel brengt daarnaast in kaart op welke manier dit proces kan worden verstoord en wie dat zou kunnen doen. Een interventiestrategie richt zich op de maatregelen die de partners met het oog op die verstoring kunnen nemen.

De totstandkoming van een projectplan (zowel voor de publieke als PPS-projecten) geven we weer in figuur 3.

FIGUUR 3: PROJECTPLAN



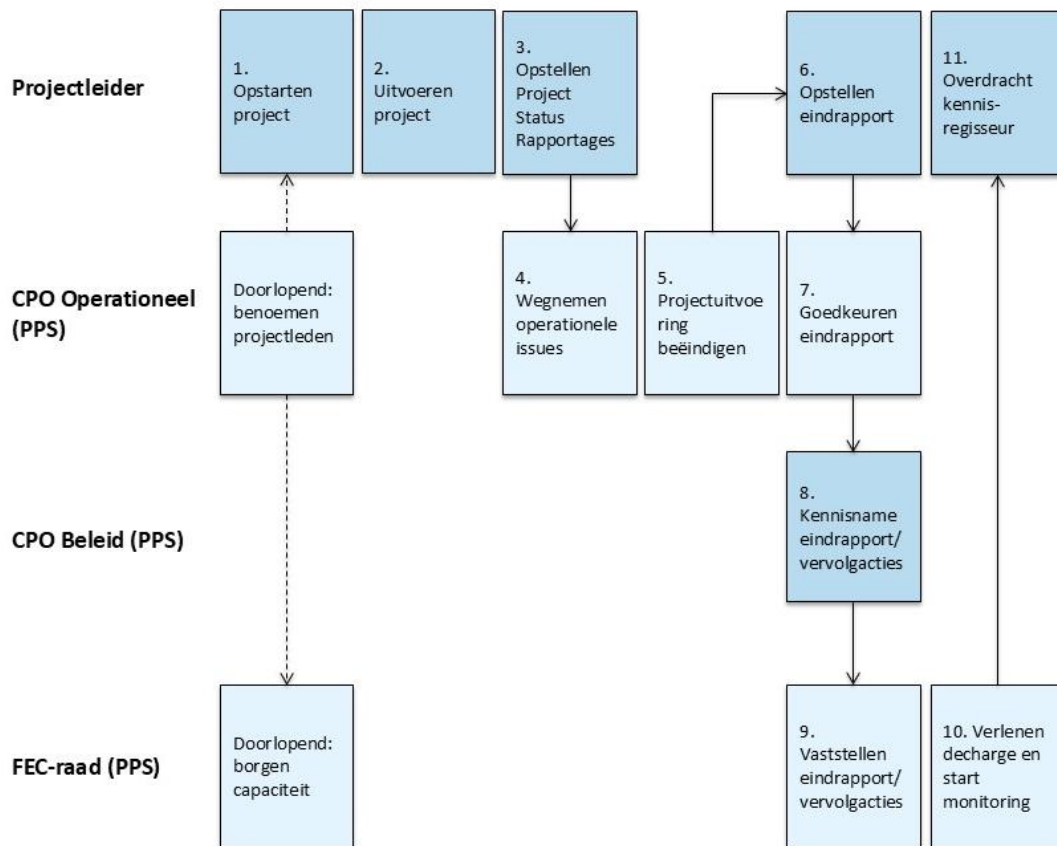
Binnen de FEC-raad wordt een sponsor aangewezen. De sponsor is doorgaans het lid van de FEC-raad van de partner die het meest betrokken is bij het project. De sponsor wijst vervolgens een projectleider aan. Voor de selectie van de projectleider zijn geen criteria vastgelegd, bijvoorbeeld over de vereiste ervaring of expertise. Deze projectleider stelt vervolgens een projectplan op.

Het projectplan wordt daarna inhoudelijk beoordeeld door achtereenvolgens de sponsor en CPO Operationeel (PPS). CPO Beleid verricht vervolgens een beleidsmatige beoordeling. Volgens de kernvragen per gremium is de kernvraag bij de beoordeling van CPO Operationeel (PPS) of het akkoord gaat met de voorgestelde aanpak en gevraagde capaciteit. Bij CPO Beleid is de kernvraag of de beoogde resultaten voldoende aansluiten bij de beoogde doelstelling. CPO Beleid brengt vervolgens een advies uit aan de FEC-raad, die het projectplan en de daarin gemaakte afspraken over de capaciteitsinzet vaststelt.

5.2.4 Uitvoering

Na vaststelling van het projectplan, start de uitvoering van het project. Er zijn geen richtlijnen voor de duur van het project.⁶¹ Tijdens de uitvoering van het project rapporteert de projectleider over de voortgang en wordt eventueel bijgestuurd door CPO Operationeel (PPS). Vervolgens wordt het project afgesloten. Het proces voor de rapportage over de voortgang, eventuele bijsturing en afsluiting van het project is schematisch weergegeven in figuur 4.

FIGUUR 4: UITVOERING



Na het vaststellen van het projectplan, benoemt CPO Operationeel (PPS) de projectleden. In de projecten die van 2020 tot en met 2023 zijn gestart en afgerond, werden in sommige projectplannen al specifieke projectleden aangewezen, in andere gevallen werd de specifieke invulling opengelaten. De projectleider en de projectleden voeren vervolgens het project uit. Sinds medio 2023 wordt er vanuit de FEC-eenheid bij projectleiders op aangedrongen dat zij voor de goedkeuring van het projectplan al scherp hebben wie de projectleden worden.

CPO Operationeel (PPS) bewaakt de voortgang van het onderzoek. De projectleider stelt hiervoor voor de vergaderingen van CPO Operationeel (PPS) een Project Status Rapportage (PSR) op. Een PSR beschrijft de voortgang van het project aan de hand van de een aantal statusindicatoren, namelijk:

- de algehele status;

⁶¹ De projecten die van 2020 tot en met 2023 zijn gestart en afgerond, duren gemiddeld ruim een jaar.

- de doelstellingen;
- de resultaten;
- de planning;
- de capaciteit; en,
- andere issues en risico's

Bij elke statusindicator wordt aangegeven of er problemen worden ondervonden en welke acties in dit verband moeten worden ondernomen. Hierbij wordt een stoplichtsysteem gehanteerd: groen (geen aandachtspunten), oranje (aandachtspunten die door de projectleider worden opgepakt), rood (aandachtspunten die om actie van CPO Operationeel (PPS) vragen. In de PSR wordt daarnaast ook gerapporteerd over welke resultaten in de afgelopen periode zijn gerealiseerd en de komende periode gerealiseerd moeten worden.

CPO Operationeel (PPS) bespreekt deze rapportages en overlegt over het oplossen van de knelpunten bij de uitvoering van projecten. In de PSR kan de projectleider ook aan CPO Operationeel (PPS) vragen om besluiten te nemen over de bijstelling van het project ten opzichte van het projectplan, bijvoorbeeld om de looptijd te verlengen of om de doelstellingen bij te stellen.

CPO Operationeel (PPS) zet op verzoek van de projectleider de afsluiting van een project in gang. Als tot afsluiting van het project wordt overgegaan, stelt het projectteam een eindrapport op. Dit eindrapport bevat de volgende elementen:

- een beschrijving van de (niet-)behaalde effecten en resultaten;
- een beschrijving van de vervolgacties voor het bevorderen van de effecten van het project;
- een verslag van de gehanteerde projectaanpak;
- een plan voor de interne en externe communicatie over het project;
- een beschrijving van openstaande risico's en issues; en
- een beschrijving van de geleerde lessen.

In het eindrapport wordt dus verslag gedaan van de uitvoering van het project. De inhoudelijke resultaten van het project (bijvoorbeeld een kennisdocument of een lijst met indicatoren) worden apart opgeleverd aan CPO Operationeel (PPS).

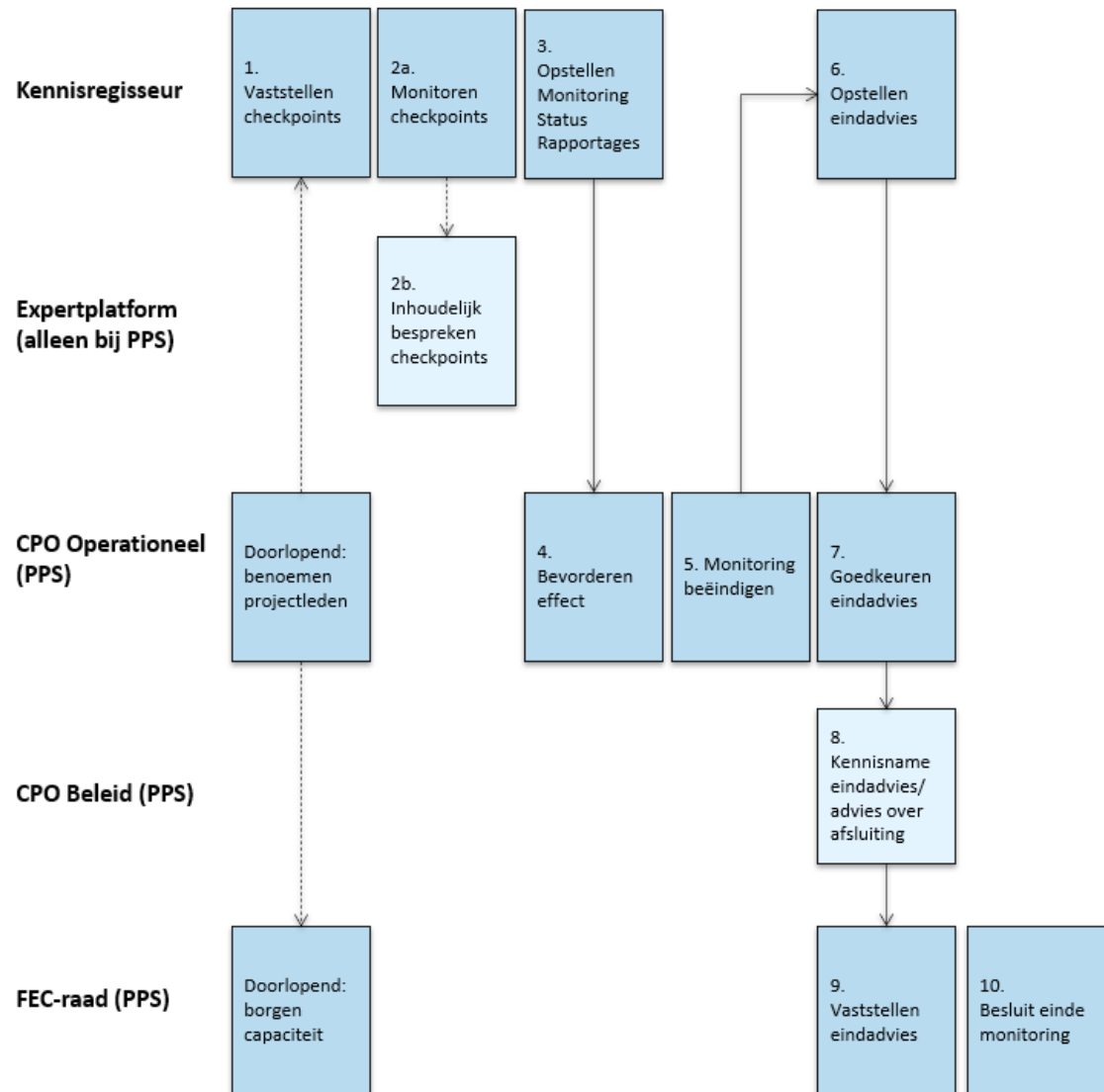
CPO Operationeel (PPS) beoordeelt het eindrapport en de bijgevoegde resultaten. CPO Beleid (PPS) neemt kennis van dit rapport en bespreekt waar nodig de beleidsmatige aspecten van het project. Daarvan is sprake als het project aanleiding geeft voor eventuele wet- en beleidswijzigingen waar betrokkenheid van het ministeries van Justitie en Veiligheid en/of het ministerie van Financiën gewenst is. Ook wordt de communicatiestrategie besproken. De uitkomsten van het project worden door de projectleider gepresenteerd in de FEC-raad (PPS). De FEC-raad (PPS) stelt daarna het eindrapport en de daarin genoemde vervolgacties vast. Daarna start de monitoringsfase, waarvoor het project wordt overdragen aan de kennisregisseur. Niet is vastgesteld wie de kennisregisseur aanwijst en aan welke criteria deze kennisregisseur moet voldoen. We begrijpen van medewerkers van de FEC-eenheid dat de projectleider doorgaans ook de kennisregisseur is.

5.2.5 Monitoring

Het doel van de monitoringsfase is om het effect van het project te monitoren en te stimuleren. In de monitoringsfase worden de vervolgacties bijgehouden en wordt gepoogd inzicht te verkrijgen in hoeverre het project het beoogde effect heeft.

De duur van deze monitoringsfase verschilt per project; bij de meeste van de projecten die van 2020 tot en met 2023 zijn gestart en afgerond, duurde monitoringsfase anderhalf tot twee jaar. De monitoringsfase is weergegeven in figuur 5.

FIGUUR 5: MONITORING



De kennisregisseur geeft uitvoering aan de monitoring. Deze wordt daarbij ondersteund door experts van de verschillende partners, die door CPO Operationeel (PPS) worden aangewezen. De kennisregisseur stelt de belangrijkste checkpoints vast. Dit zijn indicatoren waaraan de effecten van het project worden gemeten, bijvoorbeeld: ‘hebben de banken de producten van het project opgenomen in hun transactiemonitoring?’, ‘hoeveel ongebruikelijke transacties zijn verdacht verklaard?’ of ‘zijn er interventies gepleegd door toezichthouders?’.

Medewerkers van de FEC-eenheid herkennen stap 2b niet in de praktijk. De monitoringsacties worden in plaats daarvan besproken door CPO Operationeel (PPS).

De kennisregisseur rapporteert over de voortgang aan CPO Operationeel (PPS). Hiervoor wordt gebruikgemaakt van een Monitoring Status Rapportage (MSR). De MSR bevat een

overzicht van de checkpoints en een toelichting daarop. Indien in de monitoringsfase knelpunten bestaan of als CPO Operationeel (PPS) besluiten moet nemen, kan dat in de MSR worden aangegeven.

CPO Operationeel (PPS) besluit op verzoek van de kennisregisseur om over te gaan tot afsluiting van de monitoring. De kennisregisseur stelt vervolgens een eindadvies op voor afsluiting van de monitoringsfase. Dit is in feite een verzoek aan de FEC-raad (PPS) om de monitoringsfase te beëindigen. Dit eindadvies bevat een beschrijving van de activiteiten in de monitoringsfase en de effecten daarvan. Dit eindadvies wordt beoordeeld door CPO Operationeel (PPS). Vervolgens bespreekt CPO Beleid (PPS) de beleidsmatige aspecten van de monitoring. De FEC-raad (PPS) besluit tot afsluiting van de monitoring.

5.2.6 Ondersteuning FEC-eenheid

Nadat een project is opgenomen in het jaarplan, wijst de FEC-eenheid een projectbegeleider aan vanuit de FEC-eenheid. Deze projectbegeleider ondersteunt de projectleider bij het opstellen van het projectplan, de uitvoering van het project en tijdens de monitoringsfase. Deze begeleiding bestaat onder andere uit advies over informatie-uitwisseling, privacyaspecten en het archiveren van stukken. Ook kan de projectbegeleider penvoerder/co-auteur zijn bij het opstellen van het projectplan, de eindrapportage, het eindadvies van de monitoring en de PSR's en de MSR's.

5.3 Organisatie in de praktijk

In het bovenstaande hebben we de organisatie van de projecten op papier besproken. Om meer inzicht te krijgen in hoe de selectie van de projecten, de rapportage en bijsturing van de projecten en de beoordeling door de CPO's en de FEC-raad verloopt, hebben we een lid van CPO Operationeel PPS, leden van CPO Beleid PPS en (voormalige) medewerkers van de FEC-eenheid, waaronder twee projectbegeleiders, geïnterviewd. Ook hebben we notulen bestudeerd van vergaderingen van de CPO's en de FEC-raad.

In deze interviews is gesproken over de ontwikkeling van de organisatie van de FEC-projecten, de ervaringen van deze personen met de toenmalige en huidige gang van zaken bij de uitvoering van projecten en eventuele mogelijkheden voor verdere verbeteringen. Ook in de sessie met leden van de CPO's is gereflecteerd op de selectie, rapportage en bijsturing en de monitoring van de projecten. De notulen hadden betrekking op de bespreking van de eindrapportages en de afsluiting van de projecten die van 2020 tot en met 2023 zijn gestart en afgerond. Hierbij maken we de kanttekening dat notulen slechts een beperkte weergave zijn van deze overleggen. Het is mogelijk dat de bespreking niet volledig in de notulen is opgenomen of dat hierbij nuance verloren is gegaan.

5.3.1 Selectie

Tijdens de sessie met de leden van het CPO Operationeel PPS en CPO Beleid PPS wordt aangegeven dat het in de praktijk lastig is om vooraf te beoordelen welk project gelet op het belang en de verwachte impact het beste kan worden opgepakt. Het is niet eenvoudig om vooraf te bepalen wat een project zou kunnen opleveren. Het is ook lastig om de projecten met elkaar te vergelijken. Sommige projecten gaan bijvoorbeeld over een specifieke witwasmethode, terwijl andere projecten zich richten op bepaalde producten of markten. Daarbij speelt dat bij een samenwerkingsverband als het FEC veel partijen betrokken zijn, die het ook met elkaar eens moeten worden. Tijdens de sessie wordt aangegeven dat de discussie over allerlei

aspecten van het project kan gaan en dat het daardoor niet goed mogelijk is om in zijn algemeenheid aan te geven wat de gebruikelijke bespreekpunten zijn.

Ook werd in deze sessie benoemd dat de verbetering van de selectie van projecten een punt van aandacht blijft en dat daar vaak gezamenlijk op wordt gereflecteerd. Twee leden van CPO Beleid en een medewerker van de FEC-eenheid geven aan dat begin 2025 is besproken om de themaselectie van FEC PPS-projecten niet langer themagericht in te steken, maar een meer systeemgerichte benadering te kiezen. Dit laatste houdt in dat de focus verschuift van een bepaald fenomeen naar kwetsbaarheden in het financiële stelsel en hoe criminele netwerken hier misbruik van kunnen maken.

5.3.2 Rapportage door projectleiders

Een voormalig projectbegeleider en een projectbegeleider die op dit moment werkzaam is bij het FEC geven aan dat niet alle projectleiders bereid zijn om problemen bij de uitvoering van het project voor te leggen aan CPO Operationeel. Dit houdt concreet in dat sommige projectleiders de statusindicatoren van de in paragraaf 5.2.4 besproken PSR op groen zetten, terwijl er wel degelijk knelpunten zijn die door CPO Operationeel (PPS) of CPO Beleid (PPS) opgelost kunnen worden. De voormalige projectbegeleider merkte een vergelijkbare terughoudendheid bij het bespreken van knelpunten met de sponsor van het project.

Deze (voormalige) projectbegeleiders constateren dat de bereidheid om knelpunten voor te leggen aan de CPO's of de sponsor samenhangt met de cultuur binnen de organisatie van de projectleider. Bij de partners wordt verschillend aangekeken tegen het aankaarten van problemen bij hogere managementlagen. De voormalige projectbegeleider constateert ook dat meer ervaren projectleiders knelpunten eerder melden dan minder ervaren projectleiders.

De projectbegeleider die nu werkzaam is bij het FEC geeft aan dat dit punt de aandacht heeft van de FEC-eenheid. Deze projectbegeleider geeft aan dat bij projectleiders wordt benadrukt dat CPO Operationeel (PPS) bedoeld is te helpen en dat het daarvoor goed geïnformeerd dient te worden. Hierbij moedigen ze de projectleider aan om waar nodig de statusindicatoren op oranje of rood te zetten. Daarnaast beoordelen de projectbegeleiders of de PSR transparant en realistisch is en stellen hier vragen over aan de projectleider.

5.3.3 (Bij)sturing op capaciteit

Een voormalige projectbegeleider en een lid van CPO Beleid (PPS) geven aan dat de projectleider een grote rol speelt bij het benoemen van projectleden. Een voormalige projectbegeleider geeft aan dat in de CPO's en de FEC-raad weliswaar voldoende capaciteit werd toegezegd, maar dat het in de praktijk vaak op de projectleider aankwam om mensen te vinden die konden bijdragen aan het project. Een lid van CPO Beleid constateert dat het vaak afhangt van het netwerk van de projectleider of er voldoende deelnemers bij het project worden betrokken.

Tijdens de sessie met leden van het CPO Operationeel PPS en het CPO Beleid PPS werd het probleem herkend dat de projecten vaak te maken hebben met een beperkte capaciteit. Dit hangt af van de betrokken partners: de banken hebben doorgaans meer personeel en kunnen dus ook meer capaciteit leveren. Bij andere partners is de beschikbare capaciteit beperkter. Een uitzondering hierop is de Belastingdienst: die heeft een vast team voor het FEC. Het uitvallen van capaciteit leidt volgens de leden van de CPO's tot het uitlopen van het project in de tijd.

Ook kwam in deze sessie naar voren dat tekortkomingen in de capaciteit in de overleggen worden besproken, maar dat hierbij rekening moet worden gehouden met het feit dat het FEC een samenwerking is tussen verschillende partijen. De leden van de CPO's kunnen andere partners niet dwingen om capaciteit te leveren en willen met het oog op toekomstige samenwerking de relatie goed houden. Ook speelt hierbij een rol dat de partners hun medewerkers ook nodig hebben voor hun eigen werkzaamheden.

5.3.4 Bespreking en beoordeling door CPO's en FEC-raad

Het beeld dat uit de notulen naar voren komt van de overleggen waarin de eindrapporten besproken worden, is dat deze overleggen toekomstgericht zijn. Dat betekent concreet dat zowel de CPO's als de FEC-raad voornamelijk bespreken welk vervolg aan de projecten moet worden gegeven. Voorbeelden van vragen die in deze overleggen aan de orde komen, zijn: of er aanleiding is voor een vervolgproject en welke partners daarbij moeten worden betrokken, hoe ervoor wordt gezorgd dat een kennisdocument daadwerkelijk gebruikt gaat worden, hoe de effecten van het project worden bijgehouden en of de resultaten in nationaal of in EU-verband moeten worden besproken. Daarnaast zien we dat in de CPO's en de FEC-raad veel waardering wordt uitgesproken voor het geleverde werk in de projecten. De leden van deze overleggen hebben daarbij begrip voor de beperkingen van het project en de complexiteit van de onderwerpen.

We constateren dat tijdens de overleggen beperkt wordt gereflecteerd op de uitvoering van het project. Uit de notulen blijkt dat de projectleiders in de overleggen de eindrapportage doorgaans toelichten, waarbij ook wordt ingegaan op de geleerde lessen. In het vervolg van het overleg blijven deze geleerde lessen en andere mogelijke verbeterpunten echter vaak onbesproken. In de FEC-raad (PPS) is ten aanzien van drie projecten benoemd dat er leerpunten zijn en is geconstateerd dat deze in het vervolg worden meegenomen. In de CPO's zijn de leerpunten niet zichtbaar besproken.

5.3.5 Scheiding tussen CPO Operationeel (PPS) en CPO Beleid (PPS)

Bij de selectie van projecten, de beoordeling van het eindrapport en het eindadvies van de monitoring is het – op papier – de bedoeling dat het CPO Operationeel (PPS) de documenten inhoudelijk beoordeelt en dat het CPO Beleid (PPS) zich richt op de beleidsmatige beoordeling. Tijdens de uitvoering van het project vindt de sturing plaats in CPO Operationeel (PPS). Medewerkers van de FEC-eenheid geven aan dat dit is aangescherpt en dat de verantwoordelijkheid voor de sturing bij CPO Operationeel (PPS) ligt. Als het CPO Operationeel (PPS) niet tot overeenstemming komt, wordt het betreffende onderwerp (bijvoorbeeld de capaciteit voor een bepaald project) voorgelegd aan het CPO Beleid (PPS).

Het onderscheid tussen CPO's Operationeel en CPO's Beleid blijkt in praktijk diffuus. Een lid van het CPO Beleid (PPS) geeft in een interview aan dat veel bespreekpunten in CPO Beleid (PPS) nogmaals in CPO Operationeel (PPS) worden besproken. Een ander lid van CPO Beleid (PPS), dat eerder in CPO Operationeel (PPS) zat, merkt dat CPO Operationeel (PPS) onvoldoende mandaat voelt om tot beslissingen te komen en daarom de bespreekpunten voorlegt aan CPO Beleid (PPS). Dat leidt ertoe dat de bespreking nog een keer wordt gedaan. Tijdens de sessie met leden van zowel het CPO Operationeel (PPS) als CPO Beleid (PPS) en de interviews met leden van CPO Beleid blijkt dat het ook voorkomt dat mensen zowel in CPO Operationeel als in CPO Beleid zitten.

5.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe de procedures voor de uitvoering van de FEC-projecten zijn georganiseerd. Uit deze uiteenzetting blijkt dat in deze procedures een aantal knelpunten bestaan die de effectiviteit en efficiëntie van (de sturing op) projecten belemmeren.

De bijsturing van de projecten is een aandachtspunt, waarbij er zich verschillende problemen voordoen. Ten eerste zijn projectleiders terughoudend met het aangeven van knelpunten bij CPO Operationeel (PPS), waardoor de leden van CPO Operationeel (PPS) – of waar nodig CPO Beleid (PPS) – niet bekend zijn met deze knelpunten en dus niet kunnen bijsturen. Deze terughoudendheid staat nu onder de aandacht van de projectbegeleiders bij het FEC. Ten tweede constateren we dat het voor de partners lastig is om elkaar aan te spreken op de deelname van de medewerkers van deze partners aan de projecten. De leden van de CPO's wijzen in dit verband op het karakter als samenwerkingsverband van het FEC.

Daarnaast wezen we op het diffuse onderscheid tussen CPO Operationeel (PPS) en CPO Beleid (PPS), waardoor een doublure kan optreden bij de bespreking van projecten. Een aanscherping van dit onderscheid draagt mogelijk bij aan efficiëntere sturing op de projecten. Bij de evaluatie van de projecten die zijn gestart en afgerond in de periode 2020 tot en met 2023 zien we overigens niet dat deze doublure de uitvoering van de projecten als zodanig belemmert.

Met betrekking tot de evaluatie van projecten hebben we opgemerkt dat de bespreking van afgeronde projecten met name toekomstgericht is. Onderwerp van gesprek is dan bijvoorbeeld eventuele vervolgprojecten of het waarborgen van het gebruik van de resultaten van het project. In de eindverslagen van de projecten wordt wel ingegaan op de geleerde lessen, maar deze geleerde lessen worden niet zichtbaar in een breder verband betrokken. Daarbij merken we op dat in de vastgelegde procedures van het FEC niet expliciet plaats is voor evaluatie van de projecten.

6 Projecten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de projecten die in de periode van 2020 tot en met 2023 zijn gestart en afgerond. In tabel 3 en 4 geven we een overzicht van de verschillende publieke projecten en PPS-projecten, de deelnemers van die projecten en de looptijd.

TABEL 2: PUBLIEKE PROJECTEN

Projectnaam	Deelnemers	Looptijd
Illegale trustdienstverleners	DNB, FIOD, Belastingdienst en OM	1 januari 2021 t/m 17 maart 2022
Dividendstripping	AFM, Belastingdienst, FIOD, FIU en OM	26 januari 2021 t/m 30 juni 2021
Witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen	AFM, FIOD (AMLC), FIU, OM en politie	1 maart 2021 t/m 10 september 2021
Impact van Payment Services Providers	Politie, FIOD, DNB en Belastingdienst	1 december 2021 t/m 1 oktober 2022

TABEL 3: PPS-PROJECTEN

Projectnaam	Deelnemers	Looptijd
Trade-Based Money Laundering Automotive	FIOD (AMLC), Belastingdienst, CCV, ING, ABN AMRO, Volksbank, Rabobank, FIU, OM en Politie	1 maart 2020 t/m 31 maart 2021
Witwassen bij uitbuitingssituaties	ISZW, FIU, ABN AMRO, ING, Rabobank, Volksbank en OM	1 april 2020 t/m 1 mei 2021
Synthetische drugs	ING, ABN AMRO, Rabobank, Volksbank, Politie, Douane, FIOD en FIU	1 januari 2021 t/m 30 juni 2022
Crypto	Rabobank, OM, ABN AMRO, ING, Volksbank, Politie, FIOD, FIU, DNB	8 februari 2022 t/m 26 september 2023

Elk project wordt op een systematische manier beschreven. We bespreken de volgende onderdelen:

- We geven een overzichtstabel met de belangrijkste kenmerken van het project, gebaseerd op aangeleverde documentatie.

- Per project wordt toegelicht welke onderzoeksmethoden en bronnen zijn gebruikt.
- Vervolgens bespreken we de aanleiding van het project (waarom was het project nodig/nuttig) en de totstandkoming (hoe is het project organisatorisch ingestoken?).
- We beschrijven de beoogde en gerealiseerde uitvoering en gaan vervolgens in op de opbrengsten van het project en de opzet en resultaten van de monitoringsfase. Voor deze onderdelen gaan we uit van de projectdocumentatie, eventueel aangevuld met inzichten uit interviews en de vragenlijst.
- Onder ‘zelfevaluatie’ bespreken we de ervaringen en lessen vanuit het project, ook weer op basis van het eindrapport en inbreng van respondenten. Hierin is dus nog geen oordeel van de onderzoekers opgenomen.
- Dat oordeel volgt in de tussenanalyse, waarin we ingaan op de beleidstheorie, de totstandkoming, de uitvoering en de doelrealisatie van resultaten. Hierbij grijpen we terug op het beoordelingskader dat beschreven is in hoofdstuk 3.

6.2 Project 1: Illegale trustdienstverleners

Overzicht project 1: Illegale trustdienstverleners	
Sponsor:	DNB
Projectleider:	DNB
Deelnemers:	DNB, FIOD, Belastingdienst en OM
Looptijd (beoogd):	1 januari 2021 t/m eind 2021
Looptijd (gerealiseerd):	1 januari 2021 t/m 17 maart 2022
Doelen:	Het op lange termijn terugdringen van illegale trustdienstverlening in en via Nederland. Het project beoogde dit te bereiken door: — Een samenwerking tussen de FEC-partners, waarbij het streven is om een vooraf vastgesteld aantal illegale trustdienstaanbieders strafrechtelijk te vervolgen en een vooraf vastgesteld aantal bestuursrechtelijk aan te pakken. — Het creëren van media-aandacht over de opsporing en vervolging van deze illegale trustdienstaanbieders om andere aanbieders van illegale trustdiensten te bewegen hun activiteiten stop te zetten. Een nevendoelstelling van het project is een verbeterde samenwerking tussen de partners, zodat (a) bewuste en betere afwegingen gemaakt kunnen worden om bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk te handhaven bij signalen van illegale trustdienstverlening en (b) kennis en expertise vaker wordt gedeeld.
Resultaat:	— DNB heeft onderzoek gedaan naar een aantal zaken van mogelijke illegale trustdienstverlening. In een klein deel van die gevallen zijn waarschuwingsbrieven afgegeven. DNB zag geen aanleiding om boetes op te leggen. — De FIOD heeft onderzocht of de zaken strafrechtelijk konden worden opgepakt. Dat was niet het geval. De FIOD heeft een evaluatie uitgevoerd, waarin aandacht is besteed aan het voortraject en de selectie van zaken. De uitkomsten van deze evaluatie zijn met DNB gedeeld en bieden – volgens het eindrapport – ‘niet alleen aanknopingspunten voor effectievere uitwisseling van signalen over illegale trustdienstverlening tussen bestuursrechtelijke toezichthouders en opsporingsinstanties en het OM, maar zijn ook toegepast in de voorbereiding en opzet van het vervolproject over illegale trustdienstverlening.’
Doelrealisatie:	— De doelstellingen van het project zijn slechts in beperkte mate bereikt. In een beperkt aantal zaken was sprake van illegale trustdienstverlening. Die overtredingen zijn met een waarschuwingsbrief afgedaan. Er bestond onvoldoende aanleiding om hierover media-aandacht te genereren. De hoofdoelstelling is daarmee niet bereikt. De nevendoelstelling van de verbeterde samenwerking is wel bereikt.

Verantwoording

We hebben het projectplan en het eindrapport van dit project bestudeerd. In dit eindrapport is tevens het eindadvies voor de afsluiting van de monitoring opgenomen. De digitale vragenlijst is door vier deelnemers beantwoord. We hebben drie interviews afgenomen.

Aanleiding project

In de National Risk Assessment Witwassen 2019 werd witwassen via trustdienstverleners als één van de grootste witwasrisico's beschouwd.⁶² De veronderstelling was dat dit risico groter zou zijn bij illegale trustdienstverleners die buiten het integriteitstoezicht van DNB vallen. De FEC-partners ontvingen daarnaast ook signalen van illegale trustdienstverlening. Daarbij werd geconstateerd dat het voor de individuele organisaties lastig was om vast te stellen of sprake is van illegale trustdienstverlening.

Totstandkoming

Een deelnemer licht toe dat het een idee was van DNB om samen te werken bij de aanpak van illegale trustdienstverleners. Dit idee hield in dat DNB een lijst van (rechts)personen bij de FIOD zou aanleveren waarvan een sterk vermoeden was dat deze partijen actief waren in illegale trustdienstverlening. Hierbij lag de focus op een specifieke categorie (rechts)personen. De FIOD zou vervolgens nader onderzoek kunnen doen naar deze partijen. Dit plan heeft DNB voorgelegd aan de FIOD en het OM. Vervolgens is besloten om dit projectidee in te brengen bij het FEC.

Beoogde uitvoering

In het projectplan is de beoogde aanpak uiteengezet. De eerste stap was dat DNB een aantal partijen zou selecteren waarvan een gefundeerd vermoeden bestond dat zij illegale trustdienstactiviteiten verrichtten. DNB zou dit vermoeden onderbouwen met onderliggende informatie. De FIOD zou vervolgens een beperkt vooronderzoek doen naar deze partijen om te bepalen of er aanleiding is voor strafrechtelijk onderzoek. Daarbij kon FIOD gebruikmaken van de informatie die de andere partners aanleverden. De FIOD en het OM beoordeelden daarna of op basis van de verzamelde informatie voldoende aanleiding bestond voor een strafrechtelijk onderzoek. Voor deze beoordeling zouden vooraf criteria worden opgesteld.

De doelstelling was om binnen het project een vooraf vastgesteld aantal zaken strafrechtelijk op te pakken. De zaken die niet strafrechtelijk werden opgepakt, zouden door DNB worden opgepakt.

Gedurende dit project zouden maandelijks (vanaf januari 2021 tot en met april 2021) overleggen plaatsvinden, waarin de nieuw aangeleverde zaken en de resultaten van het vooronderzoek werden besproken. In een overleg in mei 2021 zouden de zaken die zich leenden voor strafrechtelijke vervolging en de vervolgplanning worden besproken.

Een deelnemer vertelde dat het oorspronkelijke plan was om iteratief te werken, waarbij de meest kansrijke zaken als eerste zouden worden aangeleverd en vervolgens zouden worden opgepakt door de FIOD. Deze aanpak volgt niet uit het projectplan.

Tot slot zou een communicatiestrategie worden ontwikkeld om een preventief effect te creëren. Media-aandacht over de opsporing en vervolging van illegale trustdienstverleners binnen dit project zou anders aanbieders afschrikken om de illegale trustdienstverlening voort te zetten. Deze strategie zou in overleg met het Communicatieplatform worden ontwikkeld.

⁶² NRA Witwassen 2019, p. 87. Zie Eindrapportage Illegale trustdienstverleners, p. 3. Trustdienstverlening is kort gezegd het in opdracht verlenen van diensten zoals het optreden als bestuurder of vennoot, het verkopen of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen of het beschikbaar stellen van een adres in combinatie met aanvullende werkzaamheden, waarvoor een vergoeding van De Nederlandsche Bank vereist is op grond van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018).

Gerealiseerde uitvoering

De uitvoering van het project heeft grotendeels plaatsgevonden als beoogd. Per maand werd een aantal zaken door DNB aangeleverd en besproken in een overleg. De Belastingdienst kwam vooraf of naderhand met aanvullende informatie. In het overleg reflecteerden de deelnemers ook op de zaken die de vorige keer waren besproken. De deelnemers constateren dat de benodigde informatie op tijd werd aangeleverd.

Een deelnemer licht toe dat de FIOD en het OM de zaken pas verder wilden oppakken als alle dossiers zouden zijn aangeleverd. We hebben in dit onderzoek niet kunnen achterhalen wat de reden was om de zaken niet stapsgewijs op te pakken. Na het aanleveren van de zaken door DNB, de aanvulling van informatie door de Belastingdienst en het vooronderzoek door de FIOD, beslisten de FIOD en het OM of de zaken strafrechtelijk opgepakt konden worden. Een andere deelnemer geeft aan dat in gezamenlijk overleg besloten is welke zaken strafrechtelijk zouden worden opgepakt en welke bestuursrechtelijk. Na nader onderzoek van de FIOD bleek dat de zaken zich alleen leenden voor afdoening via het bestuursrecht.

In het eindrapport is niet beschreven waarom de zaken uiteindelijk niet strafrechtelijk zijn opgepakt. Uit de interviews blijkt dat een deel van de partners niet bekend was met de inhoudelijke afwegingen om deze zaken niet strafrechtelijk op te pakken.

Opbrengsten

De uiteindelijke opbrengst was dat DNB in een aantal gevallen een waarschuwingsbrief verstuurde. In andere gevallen werden verdergaande interventies niet wenselijk geacht. Gelet op dit beperkte resultaat, zijn er geen communicatie-uitingen over dit project gedaan. Het beoogde preventieve effect van dit project is dus niet gerealiseerd; althans niet gelet op het uitblijven van communicatie-uitingen over het project.

Twee deelnemers geven aan dat het project heeft geleid tot een verbeterde samenwerking en meer kennis. Een van deze deelnemers geeft aan dat de partners door het project weten over welke informatie andere organisaties beschikken. Ook heeft het project geleid tot een permanent trustoverleg waarin signalen worden besproken. De andere deelnemer zegt dat dit project de kennis over de trustsector heeft vergroot bij mensen die daar in de praktijk mee werken. DNB heeft bij de FIOD een presentatie gehouden over illegale trustdienstverleners.

Er is in 2023 een nieuw project gestart dat zich richtte op het opknippen van illegale trustdienstverlening. Een deelnemer merkt op dat het fenomeen van opknippen al in 2020 bekend was en dus niet werd ontdekt of onder de aandacht is gekomen in het project illegale trustdienstverleners. De lessen die in dit project zijn opgedaan, zijn volgens het eindrapport wel toegepast in het project over het opknippen van illegale trustdienstverlening.

Monitoring

De monitoringsfase begon in dit geval na de beslissing dat een deel van de zaken strafrechtelijk en de overige bestuursrechtelijk zouden worden opgepakt, voor de oplevering van het eindrapport, dat tevens het eindadvies voor de afsluiting van de monitoring bevatte. De monitoringsfase bestond volgens het eindrapport uit nader onderzoek naar de geselecteerde zaken.

Zelfevaluatie

In drie interviews en de antwoorden op de vragenlijst wordt aangegeven dat te snel over de analysefase heen is gestapt. Een deelnemer vraagt zich af of de focus op de geselecteerde partijen de juiste was. Volgens deze deelnemer waren er geen signalen dat in deze groep de

grootste risico's van illegale trustdienstverlening zouden bestaan. Volgens een andere deelnemer was het op voorhand wel aannemelijk dat binnen de geselecteerde groep sprake was van illegale trustdienstverlening, maar had daar meer onderzoek naar kunnen worden gedaan. Het zou volgens deze deelnemer beter zijn geweest om een kennisdocument op te stellen, waaruit dan eventueel signalen naar voren hadden kunnen komen.

Een deelnemer geeft ook aan dat in de beginfase van het project geen criteria voor de selectie van zaken zijn vastgesteld. De opgestelde criteria hadden betrekking op de beoordeling van de zaken, maar stelden geen eisen aan de aan te leveren informatie. Met heldere selectiecriteria was het projectteam mogelijk sneller tot het inzicht gekomen dat de zaken zich niet leenden voor strafrechtelijk onderzoek.

In het eindrapport zijn verschillende geleerde lessen geformuleerd. Zoals in de interviews en vragenlijst is aangegeven, zijn de belangrijkste geleerde lessen dat uitgebreidere analyse van het probleem had moeten plaatsvinden en dat de beschikbare kennis over trustdienstverlening gedeeld moet worden tussen de deelnemende partners. Daarnaast noemt het eindrapport als geleerde les dat er realistischere doelstellingen geformuleerd hadden moeten worden waarbij 'de beoogde resultaten aansluiten bij de beschikbare voorkennis of het uitgevoerde vooronderzoek.'

Een deelnemer geeft aan dat hij kritischer had moeten zijn op de werkwijze om eerst alle zaken uit te werken. De eerste zaken die werden aangeleverd, waren volgens hem het meest kansrijk. Als deze zaken niet geschikt bleken voor strafrechtelijk onderzoek, zou dat bij de andere zaken ook niet het geval zijn en hadden deze niet verder uitgewerkt hoeven worden. Dat had veel tijd gescheeld.

Uit de interviews en de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat alle betrokkenen de samenwerking in het project positief waarden. De betrokkenen hebben zich voldoende ingezet voor dit project en de informatie werd op tijd aangeleverd. Een deelnemer geeft wel aan dat de personele wisselingen lastig waren. Gedurende het project werden de projectleider en een deelnemer vervangen en er zijn meerdere projectbegeleiders betrokken geweest. Ook benoemt deze deelnemer dat de capaciteitsinzet voor het FEC door de partners in zijn algemeen beperkt is, omdat de FEC-werkzaamheden bovenop de reguliere werkzaamheden komen. Hij geeft aan dat met meer capaciteit de systemen van zijn organisatie uitgebreider doorzocht hadden kunnen worden.

De deelnemers waarden de ondersteuning door de projectbegeleiders. Ze benoemen dat het FEC een complexe overlegstructuur kent en dat het opstellen van de voortgangrapportages een administratieve last is. De projectbegeleiders kenden de procedures bij het FEC goed en hebben de projectleiders goed ondersteund bij het opstellen van de voortgangrapportages.

Tussenanalyse

Dit project berustte op de aanname dat bepaalde partijen illegale trustdiensten verleenden. Op basis van informatie die voorafgaand aan dit project beschikbaar was, was dit een logische veronderstelling. Met de kennis achteraf is het makkelijk om te concluderen dat deze aanname aan het begin van het project niet plausibel was. Wellicht had dat eerder onderkend kunnen worden.

Het is opmerkelijk dat dit project niet is bijgestuurd, terwijl er tijdens het project al gevreesd werd dat het project niet tot de gewenste resultaten zou leiden. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van bijsturing is dat DNB en de FIOD gescheiden te werk gingen. Hoewel overleg plaatsvond over de zaken, was er niet zichtbaar sprake van één projectteam. Hierdoor werd niet gesignaleerd dat er geen gemeenschappelijk beeld bestond over wat illegale trustdienstverlening inhield en wanneer voldoende aanleiding bestond voor strafrechtelijke interventies. Dat laatste leidde ertoe dat veel tijd werd besteed aan het voorbereiden van zaken die uiteindelijk niet zijn opgepakt.

Daarnaast was een kritischer beoordeling van het projectplan mogelijk geweest. Het projectplan voorziet niet in een fase waarin de deelnemers gezamenlijk tot een probleemdefinitie komen of criteria voor de selectie van zaken uitwerken. Het projectplan bevatte wel criteria voor de beoordeling of een zaak zich leende voor strafrechtelijk onderzoek, maar deze criteria boden onvoldoende houvast voor de vraag welke informatie moest worden aangeleverd. Bij beoordeling van het projectplan hebben de sponsor, CPO Operationeel en CPO Beleid deze punten kennelijk niet gesignaleerd. Dit sluit aan bij de constatering van de betrokken projectleiders dat de CPO's weinig inhoudelijke feedback leverden.

De doelstelling van dit project was het op lange termijn terugdringen van illegale trustdienstverlening door een vooraf vastgesteld aantal illegale trustdientaanbieders strafrechtelijk te vervolgen en bestuursrechtelijk aan te pakken en daarover media-aandacht te creëren. De nevendoeelstelling was om de samenwerking tussen de FEC-partners op het gebied van illegale trustdienstverlening te verbeteren.

De doelstellingen van dit project zijn slecht in beperkte mate behaald. Er is geen strafrechtelijke vervolging ingesteld. Slechts in een beperkt aantal geval is een waarschuwingsbrief afgegeven. Hier kon dus ook niet over worden gecommuniceerd om een afschrikwekkend effect te creëren. Wel constateren de projectleiders en de geïnterviewde projectdeelnemers dat het project tot een verbeterde samenwerking en meer kennis heeft geleid. Deze nevendoeelstelling is daarmee wel behaald.

We constateren dat de monitoringsfase bestond uit het nadere onderzoek door DNB en de FIOD. De start van de monitoringsfase betekende in dit project in feite dat DNB en de FIOD ieder huns weegs gingen en er geen overleggen meer over het verdere vervolg van deze onderzoeken plaatsvonden. We merken op dat dit mogelijk de effectiviteit van deze onderzoeken beperkt heeft: indien er meer overleg was geweest, hadden andere partners mogelijk met aanvullende informatie kunnen komen of nader kunnen onderbouwen waarom wel degelijk sprake was van illegale trustdienstverlening. Ook had meer overleg het draagvlak kunnen vergroten bij de andere partners voor de beslissing om de zaken niet strafrechtelijk op te pakken. De monitoring van de effecten van dit onderzoek, die volgens de betrokkenen bestond uit een verbeterde samenwerking en meer kennis, heeft daarentegen niet plaatsgevonden.

6.3 Project 2: Dividendstripping

Overzicht Project 2: Dividendstripping	
Projectleider:	Belastingdienst
Sponsor	Belastingdienst
Deelnemers:	AFM, Belastingdienst, FIOD, FIU en OM
Looptijd (beoogde)	26 januari 2021 t/m 1 juni 2021
Looptijd (gerealiseerd)	26 januari 2021 t/m 30 juni 2021 (monitoring afgesloten maart 2023)
Doel – Projectplan	De lange-termijn-doelstelling van het project is het terugdringen van transacties in financiële producten die, in strijd met fiscale wetgeving, beogen dividendbelasting terug te vragen, te verrekenen of ten onrechte een beroep te doen op een inhoudingsvrijstelling (dividendstripping). In het verlengde hiervan wil het project ook een bijdrage leveren aan het terugdringen van het faciliteren van dividendstripping en het witwassen van daarmee verkregen vermogen in en via Nederland. ⁶³
Doelen – Eindrapport	— In kaart brengen van kennis en informatie waarover de FEC-partners beschikken en beoordelen of deze kennis een rol van betekenis kan spelen bij het detecteren van structuren die duiden op dividendstripping. — Een overzicht opstellen van potentiële dividendstripping-structuren en een werkwijze om deze structuren effectief en efficiënt te kunnen bestrijden. — Door middel van communicatie bewerkstelligen dat dividendstripping als fenomeen wordt teruggedrongen.
Resultaat en doelrealisatie	— De eerste doelstelling is behaald: er is een kennisdocument opgesteld dat een rol kan spelen bij het detecteren van structuren die duiden op dividendstripping. — De AFM heeft bij wijze van proef de in dit project opgedane kennis toegepast in het toezicht. — FIU heeft op basis van de informatie uit dit project een inventarisatie/analyse gemaakt van de meldingen ongebruikelijke transacties in relatie tot potentiële dividendstripping. — Het project dividendstripping is aanleiding geweest voor het indienen van een aantal signalen in het FEC-informatieplatform en er is informatie gedeeld tussen AFM en de Belastingdienst. — Door het FEC-communicatieplatform is een artikel over dividendstripping voorbereid voor plaatsing op de interne websites van de FEC-partners.

Verantwoording

In het kader van dit onderzoek zijn voor dit project het projectplan, het eindrapport en het eindadvies voor afsluiting van de monitoringsfase bestudeerd. De digitale vragenlijst is door vijf deelnemers ingevuld. We hebben vier interviews gehouden.

Aanleiding project

Dividendstripping houdt kort gezegd in dat financiële instrumenten tijdelijk worden overgedragen met uitsluitend het doel om een voordeel op de dividendbelasting te verkrijgen. Het verschijnsel dividendstripping had – mede naar aanleiding van verschillende onderzoeken – al langere tijd de aandacht van de Belastingdienst. Waar mogelijk treedt de Belastingdienst ook

⁶³ Citaat uit het projectplan.

handhavend op tegen dividendstripping in Nederland. In het projectplan wordt aangegeven dat het voor de Belastingdienst lastig is om alleen op te treden. Daarom is een effectieve en efficiënte aanpak samen met andere FEC-partners nodig en heeft de Belastingdienst het onderwerp in 2020 op de FEC-agenda geplaatst. Daaruit is dit project voortgekomen.

Totstandkoming project

De projectleider van de Belastingdienst heeft actief gezocht naar deelnemers aan dit project. Hij was bij eerdere FEC-projecten betrokken geweest en kende daardoor medewerkers van andere partners die van meerwaarde konden zijn bij het project. De projectleider had ook graag DNB bij het project willen betrekken, maar dat is niet gelukt. DNB heeft besloten niet aan het project mee te werken. Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat dit besluit van DNB te maken had met de toezichthoudende rol van DNB op de banken. Dat zou deelname van DNB lastig maken. In het eindadvies ter afsluiting van de monitoring wordt opgemerkt dat DNB om capaciteitsredenen niet aan het project heeft meegedaan.

De afwezigheid van DNB werd door de deelnemende partners als een gemis beschouwd, omdat DNB volgens hen van meerwaarde kon zijn voor de handhaving van dividendstripping. Deze meerwaarde bestaat eruit dat DNB toezicht kan houden op banken die dividendstripping faciliteren. De partners hebben aangegeven dat ze de keuze van DNB respecteerden en er daarom geen formeel punt van hebben gemaakt. De afwezigheid van DNB heeft er volgens geïnterviewden niet toe geleid dat relevante informatie ontbrak of dat delen van het project niet konden worden uitgevoerd. DNB is overigens na afloop van het project vanuit haar toezichthoudende rol wel betrokken bij de verdere aanpak van dividendstripping. Daarnaast heeft er in het kader van dit project een sessie over dividendstripping plaatsgevonden bij DNB.

Beoogde uitvoering

In het projectplan wordt aangegeven dat is gekozen voor een werkwijze die aandacht besteedt aan het inventariseren en detecteren van potentiële gevallen van dividendstripping en het formuleren van de mogelijkheden om dividendstripping effectief en efficiënt te bestrijden.

Het voornemen was om het project te starten met het in kaart brengen van kennis en informatie waarover de FEC-partners beschikken en te beoordelen of deze kennis en informatie een rol kunnen spelen bij het detecteren van dividendstripping. In het projectplan wordt aangegeven dat het de bedoeling was om de inventarisatie niet te beperken tot een theoretische exercitie, maar ook kleinschalig te kijken of toepassing van de geïnventariseerde kennis in de praktijk daadwerkelijk leidt tot de detectie van potentiële dividendstripping en vooropgezette transacties zonder economisch belang.

Gelijktijdig met het verbeteren van de detectie wilden de projectdeelnemers conform het projectplan nadenken over welke handhavingsmogelijkheden – zowel preventief als repressief – de gezamenlijke partners en andere betrokken organisaties uit het veld ter beschikking staan om dividendstripping effectief en efficiënt te bestrijden.

Ook communicatie is in het projectplan aangemerkt als onderdeel van de projectaanpak. Met het project wilden de deelnemers bewerkstelligen dat dividendstripping als fenomeen wordt teruggedrongen. In dat licht is het volgens de opstellers van het projectplan van belang om te communiceren met relevante doelgroepen buiten het project.

De kennis die met elk van de hiervoor beschreven activiteiten wordt opgedaan, wordt volgens het projectplan vastgelegd in een kennisdocument om op die manier de kennis te behouden en deze te kunnen delen met medewerkers van de FEC-partners.

Gerealiseerde uitvoering

Projectactiviteiten

In de eindrapportage wordt een opsomming gegeven van de verschillende projectactiviteiten die hebben plaatsgevonden:

- Literatuurstudie.
- Open bronnenonderzoek.
- Analyse van (internationale) rechtspraak.
- Het in kaart brengen van informatiebronnen die gebruikt kunnen worden bij het detecteren van potentiële dividendstripping-structuren.
- Het in kaart brengen van het wettelijk kader.
- Het opstellen van een hanteerbare set risico-indicatoren.
- Het in kaart brengen en beoordelen van toe te passen interventies.

In de eindrapportage wordt geen verdere toelichting gegeven op deze activiteiten en de wijze waarop hieraan uitvoering is gegeven. Wel wordt aangegeven dat de projectgroep zich heeft gericht op een bepaald type structuur van dividendstripping en dat voor het beschrijven daarvan is geput uit casuïstiek ingebracht door de partners, berichten in de media, (internationale) jurisprudentie en literatuur.

Samenwerking

De geïnterviewde deelnemers geven aan dat de samenwerking in dit project goed is verlopen. Er zijn heldere afspraken gemaakt waar de deelnemers zich aan hebben gehouden. De deelnemers waarderen de manier waarop dit project is geleid. Bij aanvang van het project is besproken hoe de verschillende partners aankijken tegen dividendstripping en wat over en weer de verwachtingen waren over de uitvoering van het project en de aanpak van dividendstripping. Hierdoor is voorkomen dat op de achtergrond belangen speelden die niet inzichtelijk waren voor de andere partners.

Tijdsbesteding

Door de respondenten is aangegeven dat de projectdeelnemers voldoende tijd konden besteden aan dit project. Dat het project is uitgevoerd tijdens een lockdown in verband met COVID-19 hielp daarbij, omdat daardoor ruimte in de agenda's van de deelnemers ontstond. Een deelnemer schat in dat hij zo'n twee dagen per week aan het project besteedde. Dit zou volgens deze deelnemer moeilijk te combineren zijn geweest als zijn reguliere werkzaamheden onverminderd waren doorgegaan.

Opbrengsten

Uit de interviews en de vragenlijst komt naar voren dat het project een operationele samenwerking tussen de Belastingdienst en de AFM heeft opgeleverd, wat heeft bijgedragen aan een betere onderlinge informatie-uitwisseling. Deelnemers geven aan dat dividendstripping door deze informatie-uitwisseling eerder en vaker wordt gedetecteerd. Daardoor kan ook vaker handhavend worden opgetreden tegen dividendstripping, waar volgens gesprekspartners ook een preventieve werking vanuit gaat.

Door de projectdeelnemers is, zo komt naar voren in het eindadvies, voor de afsluiting van de monitoring gekeken naar de mogelijkheden om dividendstrippingstransacties te detecteren

en de handhavingsmogelijkheden te onderzoeken en waar mogelijk te verbeteren. Door de projectgroep is een kennisdocument opgesteld, waarin een uitgebreide beschrijving van dividendstripping en de mogelijkheden voor detectie en handhaving is opgenomen. Daarnaast is tijdens het project gebleken dat samenwerking tussen de FEC-partners bij de detectie en bestrijding van dividendstripping van grote meerwaarde is, ook voor het vergaren van bewijs voor dividendstripping. De projectgroep komt daarom tot de conclusie dat de samenwerking vanuit dit FEC-project – bij voorkeur uitgebreid met deelname door DNB – moet worden geborgd.

Monitoring

In de eindrapportage wordt aangegeven dat er tot dat moment slechts beperkt is gecommuniceerd over de samenwerking binnen dit project. Er heeft afstemmingscommunicatie over het doel en belang van het project plaatsgevonden binnen de keten en er is een vermelding geweest in het FEC-jaarplan 2021. De eindrapportage beschrijft dat gezamenlijke communicatie over het project in het kader van de beoogde effecten verder wordt ontwikkeld in de monitoringsfase. In het eindrapport wordt daartoe een voorstel uitgewerkt.

In het eindadvies wordt als doel van de monitoringsfase geformuleerd om ‘de opbrengsten uit een project ook daadwerkelijk en het liefst niet eenmalig, maar duurzaam te laten renderen, door de vervolgacties te monitoren.’⁶⁴ Voor dit specifieke project is het beoogde effect van de monitoringsfase ‘dat partijen die betrokken zijn bij dividendstripping hun activiteiten en/of dienstverlening staken en partijen die nog niet actief zijn, daarvan afzien’.⁶⁵

Bij de afsluiting van het project zijn voor de monitoringsfase acht actiepunten geformuleerd:

1. De AFM past de informatie uit dit project bij wijze van proef toe bij het toezicht op dividendstripping.
2. Ter bevordering van een efficiënte rechtshandhaving worden nadere afspraken gemaakt tussen de partners over de aard en de soort informatie die noodzakelijk is voor de eigen taakuitoefening met het oog op handhaving op dividendstrippen.
3. Relevante marktpartijen moeten ervan doordrongen worden dat dividendstripping niet is toegestaan en dat het de integriteit van de financiële sector schaadt. Dit is onderdeel van het communicatieplan.
4. De rol van DNB en AFM als toezichthouder op de naleving van de Wwft door diverse instellingen.⁶⁶
5. Signalen van niet-meldende instellingen delen tussen FEC-partners.
6. Het is van groot belang dat de bewustwording van betrokken dienstverleners wordt versterkt, zodat ongebruikelijke transacties die te relateren zijn aan dividendstripping worden gesignaleerd en onverwijld worden gemeld bij FIU.
7. Het kennisdocument ‘Dividendstripping’ wordt gedeeld met de (publieke) FEC-partners.
8. Er wordt een FECademy georganiseerd over het onderwerp dividendstripping.

In het eindadvies wordt ingegaan op de resultaten en effecten van de monitoring. Opgemerkt wordt dat het project heeft geleid tot een goede samenwerking tussen de deelnemende FEC-partners. Projectleden waren gecommitteerd, wat heeft bijgedragen aan de goede samenwerking binnen het project.

⁶⁴ Eindadvies afsluiting monitoring FEC-project dividendstripping, p. 3.

⁶⁵ Eindadvies afsluiting monitoring FEC-project dividendstripping, p. 2.

⁶⁶ Dit actiepunt is letterlijk op deze manier in het eindadvies opgenomen. Wat er precies wordt bedoeld hebben de onderzoekers niet kunnen achterhalen.

Daarnaast wordt gemeld dat de AFM en de Belastingdienst, ieder vanuit hun eigen toezichtsopdracht, ambitieuzer geworden zijn ten aanzien van de handhaving op dividendstripping. Ook wordt opgemerkt dat het kennisdocument dat tijdens het project is opgesteld van grote toegevoegde waarde is gebleken. Door het kennisdocument is de markt erop geattendeerd dat de toezichtsorganen op de hoogte zijn van de wijze waarop dividendstripping plaatsvindt. Dat heeft ook tot de door de gesprekspartners gesignaleerde preventieve werking geleid.

Zelfevaluatie

In de eindrapportage is een aantal geleerde lessen opgenomen. Er is onder andere duidelijk geworden dat partners elkaar concreet kunnen ondersteunen met kennis en informatie bij het terugdringen van dividendstripping. Ook wordt in de geleerde lessen stilgestaan bij de samenwerking tijdens het project: *'Het project is voortvarend gestart en is in goede harmonie verlopen. Dit heeft ertoe bijgedragen dat binnen korte tijd veel werk is verzet. De FEC-samenwerking heeft geleid tot meer begrip tussen de deelnemende partners en verbreding van de kennis over alle facetten van dividendstripping, waaronder wetgeving en de wijze van detecteren.'*⁶⁷

Ook in de interviews blijkt dat de projectleden tevreden waren over de samenwerking. Deze goede samenwerking kwam volgens de geïnterviewden mede tot stand doordat de projectleden grote betrokkenheid toonden bij het project. Eén geïnterviewde geeft aan dat het project een concreet probleem aanpakte, wat de deelnemers motiveerde om hier een bijdrage aan te leveren. Ook het projectmanagement, met een heldere agenda voor de vergaderingen en een duidelijke verdeling van taken, werd gewaardeerd.

Volgens een betrokkene was het grootste knelpunt dat DNB niet deelnam. Ook heeft het volgens deze persoon nog 'best wat moeite gekost om iedereen mee te krijgen met de openbaarmaking van de projectresultaten'.

Tussenanalyse

In het projectplan wordt op meerdere plekken een expliciete koppeling gemaakt tussen de projectdoelstellingen en de doelstellingen van het FEC. Dat is bijvoorbeeld goed te zien in het geformuleerde effect dat het project zou moeten hebben. Het project sluit goed aan bij bestaande (internationale) kennis, inzichten en instrumenten. Zo wordt in de inleiding van het projectplan en het eindrapport uitvoerig stilgestaan bij eerdere onderzoeken die internationaal gedaan zijn naar het fenomeen dividendstripping en de gevolgen daarvan. Ook wordt ingegaan op de reactie van het Europees Parlement op deze onderzoeken en de verhouding daarvan met dit project. De doelstellingen van het project zijn helder geformuleerd; het is duidelijk wat met het project wordt beoogd. De doelen zijn in zoverre meetbaar dat kan worden vastgesteld of de acties die in de doelen besloten liggen ook zijn uitgevoerd.

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen, is het project verlopen zoals beoogd. De verschillende activiteiten die de projectdeelnemers van plan waren te doen, zijn uitgevoerd en het resultaat lijkt grotendeels behaald te zijn. Het is voor ons niet goed vast te stellen of de doelstelling bereikt is om door middel van communicatie te bewerkstelligen dat dividendstripping als fenomeen wordt teruggedrongen. In de resultaten wordt aangegeven dat er een artikel is geschreven dat beschikbaar is voor FEC-partners. Of dat artikel ook daadwerkelijk heeft bewerkstelligd dat dividendstripping als fenomeen wordt teruggedrongen, hebben we in dit onderzoek niet vast kunnen stellen. Uit de gesprekken komt naar voren dat de projectleider de controle had en goed inspeelde op kansen en uitdagingen die zich tijdens het project

⁶⁷ Eindrapportage FEC-project Dividendbelastingarbitrage, p. 8.

voordeden. De samenwerking tijdens het project is goed verlopen en er was vanuit de verschillende deelnemers commitment om een proactieve bijdrage aan het project te leveren. De tijdens het project geldende COVID-19-maatregelen lijken het project niet gehinderd te hebben. Volgens gesprekspartners was juist het tegendeel waar. Aangezien een deel van de reguliere werkzaamheden door COVID-19 stil kwam te liggen, was er meer tijd voor het FEC-project.

Uit het eindadvies komt naar voren dat het project nieuwe kennis heeft opgeleverd over dividendstrippen en hoe daarop kan worden gehandhaafd. Van het project gaat volgens de respondenten een duidelijke preventieve werking uit. Het opgestelde kennisdocument laat volgens hen immers aan potentiële dividendstrippers zien dat de autoriteiten kennis in huis hebben hoe hierop adequaat en effectief gereageerd kan worden. Daarmee wordt zichtbaar dat het toezicht is aangescherpt en dat zou een preventieve (afschrikwekkende) werking moeten hebben. Daarnaast beantwoordt dit aan de door de markt gevraagde kennis over de wijze waarop dividendstripping kan worden beëindigd.

6.4 Project 3: Verkenning witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen

Project 3: Verkenning witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen	
Sponsor:	AFM
Projectleider:	AFM
Deelnemers:	FIOD (AMLC), FIU, OM, politie
Beoogde looptijd:	1 maart 2021 t/m 31 juli 2021
Gerealiseerde looptijd:	1 maart 2021 t/m 10 september 2021
Doelen:	Het beoogde effect van dit project is inzicht verkrijgen in de eventuele mogelijkheden van witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden. Dit met als doel meer kennis te creëren bij FEC-partners en marktpartijen over dit fenomeen. Het project moet leiden tot: — een fenomeenbeschrijving; — <i>red flags</i> ten aanzien van witwasrisico's; — Kennisoverdracht aan beleggingsinstellingen- en ondernemingen over het tegengaan van witwasrisico's
Resultaat:	Het project had de volgende resultaten: — Bronnenstudie over witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen. — Bevestiging van twee algemene reeds bestaande <i>red flags</i> over witwassen; — De AFM heeft onderzoek gedaan naar beleggingsinstellingen. De uitkomsten hiervan zijn gedeeld met het AMLC.
Doelrealisatie:	In het project zijn op basis van de onderzochte verdachte transacties geen concrete manieren van witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen in Nederland gesignaleerd. Er is geen fenomeenbeschrijving opgeleverd. Uit een in de monitoringsfase verrichte quickscan blijkt dat dit ook geldt voor illegale beleggingsinstellingen/-ondernemingen. Er zijn geen externe communicatie-uitingen gedaan over dit project.

Verantwoording

We hebben het projectplan, het eindrapport en het eindadvies voor de afsluiting van de monitoring bestudeerd. Ook hebben we drie interviews gehouden. We hebben ten aanzien van dit project geen reacties op de vragenlijst ontvangen.

Aanleiding project

In de NRA Witwassen 2019 werd witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen als grote witwasdreiging met een 'toekomstig karakter' beschouwd. Dat risico was naar verwachting het grootst bij onvergunde of niet in Nederland gevestigde beleggingsinstellingen/-ondernemingen.⁶⁸ De experts die betrokken waren bij de NRA gaven aan dat deze witwasdreiging zich toen al voordeed, maar dat nog niet bekend is op welke wijze en op welke schaal. Er bestaat volgens de NRA ook nauwelijks kennis en informatie over deze witwasmethode.⁶⁹

⁶⁸ Van der Veen e.a. 2020, p. 85.

⁶⁹ Van der Veen e.a. 2020, p. 11.

Totstandkoming

Een deelnemer licht toe dat dit project voortkwam uit een informeel overleg tussen het AMLC en de AFM over mogelijke witwasrisico's bij beleggingsinstellingen- en ondernemingen. Dit witwasrisico werd benoemd in de NRA 2019 en er kwamen uit andere landen signalen dat beleggingsinstellingen en -ondernemingen gebruikt konden worden voor witwassen. In een informeel overleg is het plan opgevat om een project te starten, dat door de AFM is ingebracht bij het FEC.

Een andere deelnemer vertelt dat eerst het projectplan is geschreven en dat daar vervolgens mensen bij zijn gezocht. Ook de projectleider is pas na het opstellen van het projectplan gevraagd het project te leiden. Het doel van het project was volgens deze deelnemer het verifiëren van de in de NRA 2019 gesignaleerde witwasdreiging. Deze witwasdreiging werd volgens deze deelnemer ook niet door alle deelnemende partners herkend.

Beoogde uitvoering

Het project beoogde antwoord te geven op de volgende vraag: 'Op welke manieren wordt er in Nederland witgewassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen?' Het project bestond uit een theoretisch en een empirisch deel. In het theoretisch deel werd in kaart gebracht hoe via beleggingsinstellingen/-ondernemingen kon worden witgewassen. In het empirisch deel werden ongebruikelijke transacties en verdachte transacties ten aanzien van beleggingsinstellingen/-ondernemingen geanalyseerd.

In een overleg zouden de verdachte transacties worden besproken. Op basis van nader onderzoek van de verdachte transacties aangevuld met informatie uit lopende opsporingsonderzoeken zou een fenomeenbeschrijving worden opgesteld en *red flags* worden geïdentificeerd. Op basis van de opgestelde *red flags* zouden de ongebruikelijke transacties nogmaals geanalyseerd worden.

In het projectplan zijn risico's voor de uitvoering van dit project benoemd. Een van deze risico's is de beperkte mogelijkheden om data te delen. Dit risico zou volgens het projectplan kunnen worden ondervangen door een grondige juridische analyse van de grondslagen voor informatiedeling en het delen van informatie op geanonimiseerde basis.

Gerealiseerde uitvoering

De uitvoering heeft in grote lijn plaatsgevonden zoals beoogd. Uit het eindrapport blijkt dat contact is geweest met een buitenlandse toezichthouder, maar dat deze organisatie geen concrete witwasrisico's kon benoemen rond beleggingsinstellingen en -ondernemingen. Een geïnterviewde vertelt dat is overwogen om ook organisaties in een ander land te benaderen over de daar bekende gevallen van witwassen via beleggingsinstellingen. Dit paste echter niet in de planning van het project. Informatie van de Financial Action Task Force (FATF) is gebruikt voor het opstellen van de bronnenstudie.

In de empirische fase van het project bleek dat het delen van subjectinformatie niet mogelijk was. In het eindrapport wordt daarvoor als reden gegeven dat het project ging om het opstellen van een fenomeenbeschrijving, waardoor het benodigde zwaarwegende belang om gegevens te delen ontbrak. Een deelnemer aan het project zegt dat moeilijkheden op het gebied van gegevensdeling wel waren voorzien, maar dat de mogelijkheid om gegevens te delen in de praktijk toch nog beperkter was dan verwacht.

De beperkingen op het gebied van gegevensdeling zijn uiteindelijk opgelost doordat een partner een document van een andere partner heeft voorzien van de aantallen verdachte transacties per betreffende beleggingsinstelling/-onderneming. De geïnterviewde deelnemer zegt dat het niet toegestaan was om informatie op subjectniveau te delen, maar dat aantallen wel konden worden gedeeld.⁷⁰ Het project is hierdoor zes weken uitgelopen.

Twee geïnterviewden constateren dat vaak bij de partners gevraagd moest worden of ze input wilden aanleveren. De partijen leverden uiteindelijk wel de informatie aan, of gaven aan dat dat niet of niet tijdig ging lukken. Dit hing volgens een deelnemer samen met de beperkte capaciteit die hiervoor beschikbaar was. Volgens een andere deelnemer had dit geen gevolgen voor de effectiviteit en doeltreffendheid, omdat alle relevante informatie uiteindelijk wel werd aangeleverd.

Opbrengsten

Het eindrapport noemt de volgende opbrengsten:

- Bronnenstudie over witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen.
- Bevestiging van twee algemene reeds bestaande *red flags* over witwassen.⁷¹
- De AFM heeft onderzoek gedaan naar enkele beleggingsinstellingen. De uitkomsten hiervan zijn gedeeld met het AMLC.

De bronnenstudie bespreekt risicofactoren voor witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen en Nederlandse en buitenlandse casuïstiek waarin sprake zou zijn van witwassen via deze instellingen en ondernemingen.⁷² In deze bronnenstudie wordt geconcludeerd dat de geïdentificeerde risicofactoren mogelijk niet kenmerkend zijn voor witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen, maar meer algemene risicofactoren zijn die vaker voorkomen bij witwasconstructies. Op basis van casuïstiek op de website van de FIU blijkt dat beleggingsinstellingen en -ondernemingen worden gebruikt om wit te wassen: in een aantal gevallen werden deze instellingen en ondernemingen als dekmantel opgericht om fraudeleuze inkomsten wit te wassen.

In het eindrapport wordt geconcludeerd dat op basis van de onderzochte verdachte transacties geen concrete manieren van witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen in Nederland zijn gesignaleerd. Uit het eindadvies voor de afsluiting van de monitoring blijkt dat – na een quickscan – dezelfde conclusie wordt getrokken wat betreft illegale beleggingsinstellingen/-ondernemingen.

Volgens een deelnemer is de uitkomst van het project dat het dreigingsbeeld van de NRA Witwassen 2019 is geverifieerd en dat daaruit bleek dat er geen aanleiding was het toezicht op beleggingsinstellingen/-ondernemingen aan te passen.

Monitoring

In het eindrapport zijn de volgende vervolgacties geformuleerd:

- De AFM bespreekt de uitkomsten van het project met toezichthouders in andere landen in een of meerdere *AML/CFT supervisory colleges*.

⁷⁰ We gaan hier nader op in de tussenanalyse van dit project.

⁷¹ In het eindrapport wordt daarnaast genoemd dat twee ‘specifieke *red flags*’ zijn vastgesteld. We nemen aan dat dit een vergissing is geweest. Op pagina 9 van het eindrapport wordt echter genoemd dat er geen specifieke *red flags* zijn geformuleerd. Ook een geïnterviewde geeft aan dat er geen specifieke *red flags* zijn opgesteld, maar dat er alleen twee reeds bestaande zijn bevestigd.

⁷² De bronnenstudie is bijgevoegd bij de eindrapportage van het project.

- Het AMLC doet nader onderzoek naar de instellingen die de AFM op basis van openbare bronnen heeft onderzocht.
- De AMLC en de toezichthouders versterken hun samenwerking.
- De politie, AMLC en AFM voeren een quickscan uit naar witwassen via illegale beleggingsinstellingen en -ondernemingen.

In het eindrapport staat dat het niet mogelijk is om de resultaten van het project te borgen en de effecten te monitoren. Hiermee wordt bedoeld dat er geen specifieke *red flags* zijn geformuleerd. In de monitoringsfase kon daarom logischerwijs niet worden onderzocht of deze *red flags* behulpzaam waren bij het signaleren van witwassen.

In het eindadvies voor de afsluiting van de monitoring is het volgende gerapporteerd over de vervolgacties:

- AFM moet nog een *AML/CFT supervisory college* organiseren om de uitkomsten van het project te bespreken.
- Het onderzoek van het AMLC naar de instellingen heeft niet geleid tot een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.
- De versterking van de samenwerking tussen AFM en AMLC bestaat eruit dat een subgroep beleggingsinstellingen en -ondernemingen nader wordt onderzocht en dat daar periodiek over wordt overlegd. Dit onderzoek heeft tot op het moment van vaststelling van het eindadvies niet geresulteerd in redelijke vermoedens van strafbare feiten.
- Er is een quickscan uitgevoerd naar witwassen via illegale beleggingsondernemingen en -instellingen. Deze quickscan heeft geen trends of indicatoren kunnen vaststellen waaruit blijkt dat via illegale beleggingsinstellingen en -ondernemingen wordt witgewassen.

Zelfevaluatie

In de geleerde lessen in het eindrapport wordt aangegeven dat het nuttig zou zijn geweest om de privacy functionarissen van de deelnemende partners en het FEC te betrekken bij het opstellen van het projectplan. Dan hadden de beperkingen op het gebied van informatiedeling in beeld worden gebracht en hadden vertragingen van het project kunnen worden voorkomen.

Een deelnemer geeft aan dat de mensen die de verschillende partners leverden, beschikten over de juiste kennis en dat ze vaak meerdere jaren werkzaam waren bij de verschillende organisaties. Zoals gezegd hadden de deelnemers volgens deze deelnemer niet voldoende tijd om zich volledig voor het project in te zetten, hoewel ze daartoe wel bereid waren. Een andere deelnemer zegt dat het van belang is dat het management van de partners de medewerkers ook het gevoel geeft dat de werkzaamheden van het FEC belangrijk zijn: sommige deelnemers hadden feitelijk wel tijd voor het project, maar ervoeren dat niet als zodanig.

Tussenanalyse

Het project was gericht op het verifiëren van het in de NRA 2019 gesignaleerde risico op witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen. Opmerkelijk in de opzet en uitvoering van dit project is dat kennelijk geen contact is geweest met de experts die deze witwasdreiging hebben gesignaleerd in het kader van de totstandkoming van de NRA 2019. Het betrekken van deze experts had de effectiviteit van het project mogelijk kunnen vergroten. Zij hadden bijvoorbeeld kunnen wijzen op de bestaande inzichten over witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen en de lacunes in kennis die op dit vlak bestaan. Ook hadden deze experts kunnen onderbouwen waar de witwasdreiging volgens hen uit bestond, wat vervolgens verder onderzocht had kunnen worden.

We constateren dat zowel in het projectplan als het eindrapport de (mogelijke) beperkingen om gegevens te delen niet concreet zijn beschreven. Er is in het projectplan bijvoorbeeld niet beschreven op welke wettelijke grondslagen de gegevensdeling is gebaseerd en waarom deze grondslagen in dit geval wel of niet toereikend zouden zijn om de betreffende gegevens te delen. Door dit niet concreet uit te werken, is de kans groter dat bij de betrokken organisaties een uiteenlopend beeld ontstaat over welke gegevens kunnen worden gedeeld. Ook belemmert dit de controle door bijvoorbeeld de CPO's. Daarbij komt dat het niet concreet beschrijven van de belemmeringen het leereffect beperkt, waardoor het risico bestaat deze aspecten ook in toekomstige projecten onderbelicht blijven.

Specifiek voor dit project merken we op dat we geen volledige helderheid hebben gekregen over hoe de beperkingen met gegevensdeling zijn opgelost. Deze oplossing hield in dat per beleggingsinstelling en -onderneming het aantal verdachte transacties is aangegeven. Het is niet duidelijk waarom deze informatie – die nog steeds op subjecten betrekking heeft – wel gedeeld mocht worden. Ook is onduidelijk welke inzichten konden worden verkregen uit het aantal verdachte transacties, omdat het aantal op zichzelf geen informatie geeft over eventuele witwasmethodes via beleggingsinstellingen en -ondernemingen.

Dit project kon de in de NRA 2019 gesignaleerde dreiging van witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen niet bevestigen. Het vergt nader onderzoek en diepgaande kennis over de werking van beleggingsinstellingen en -ondernemingen en van witwasconstructies om vast te kunnen stellen of deze vorm van witwassen zich niet of nauwelijks voortdoet, of dat deze vorm zich waarschijnlijk wel voortdoet maar niet in de transactiedata wordt of kan worden herkend.

6.5 Project 4: Impact van PSP's

Overzicht Project 4: Impact van Payment Service Providers (PSP's)	
Projectleider:	Politie
Sponsor:	Politie
Deelnemers:	Politie, FIOD, DNB en Belastingdienst
Looptijd (beoogde)	11 januari 2021 t/m 1 juli 2021
Looptijd (gerealiseerd)	1 december 2021 t/m 1 oktober 2022
Doelstellingen	<i>Het project bestond uit twee deelprojecten. Het doel van het eerste deelproject was het in kaart brengen van de gevolgen voor de opsporing. Met het tweede deelproject werden de knelpunten voor de transactiemonitoring en het cliëntonderzoek door banken onderzocht.</i> De doelstellingen van de impactanalyse (beide deelprojecten samen) zijn: — Het in kaart brengen van het huidige landschap en de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van PSP's. — Het blootleggen van de blinde vlekken vanuit opsporingsperspectief ten aanzien van transacties van PSP's. — Het aandragen van mogelijke oplossingen ten behoeve van Nederlandse banken en opsporing. — Het creëren van bewustwording over de problematiek rond PSP's. — Het versterken van de opsporing in zaken waarin sprake is van transacties via PSP's. De projectdoelstellingen hebben zich vertaald in de beoogde eindproducten: — Een theoretische beschouwing van het PSP-landschap in combinatie met PSD2. — Een eindrapportage inclusief conclusies en aanbevelingen. — Een handleiding over PSP's voor de opsporing (deze handleiding is als bijlage bij het projectrapport opgenomen). Uit het eindrapport blijkt gedurende het project aanvullende doelstellingen zijn opgesteld voor deelproject 2: — Het in kaart brengen van de wijze waarop banken en PSP's hun proces inrichten in het kader van Wft en Wwft. — Het in kaart brengen van de wijze waarop transactiemonitoring en cliëntonderzoek (Know-Your-Customer; KYC) hierin kan plaatsvinden. — Het blootleggen van blinde vlekken met betrekking tot het monitoren van transacties door banken en betaalinstellingen. — Het aandragen van mogelijke aanbevelingen ten behoeve van de opsporing. — Het verspreiden van kennis door middel van communicatiemateriaal aan betrokken partijen.
Resultaat	Uit deelproject 1 komt naar voren dat door de toename aan PSP's de complexiteit van de opsporing toeneemt. Dit komt doordat er in veel gevallen geen begunstigde kan worden gevonden en PSP's vaak in het buitenland zijn gevestigd. Hierdoor zijn extra tijdrovende handelingen noodzakelijk. Dit project heeft geleid tot een aantal kennissessies en een handleiding voor de

	politie en de FIOD. Ook is de problematiek rond PSP's in EU-verband gea- gendeerd.
Doelrealisatie	Het project heeft er volgens het verzoek om afsluiting van de monitoring toe geleid dat financiële instellingen en de opsporing op de hoogte zijn van de risico's van PSP's voor de inzichtelijkheid van het transactieverkeer.

Verantwoording

In het kader van dit onderzoek zijn voor dit project het projectplan, het eindrapport voor het project en het eindadvies voor afsluiting van de monitoringsfase bestudeerd. De digitale vragenlijst is door vijf deelnemers ingevuld. Drie personen zijn geïnterviewd.

Aanleiding project

De markt voor betaaldienstverlening is gereguleerd door de Payment Services Directive 2 (PSD2).⁷³ Op grond van deze Europese richtlijn bestaan er meer mogelijkheden voor innovatieve betaaldienstverlening, buiten het (traditionele) betalingsverkeer van banken. Deze innovatieve vormen van betaaldienstverlening maken – volgens de opstellers van het plan van aanpak – het betaalverkeer minder transparant, wat gevolgen heeft voor de opsporing en transactiemonitoring en het cliëntonderzoek door banken. Dit vormde de aanleiding om de impact van de toename aan betaaldienstverleners (Payment Service Providers of PSP's) en de PSD2 voor de opsporing en de sector te onderzoeken. Het project was verdeeld in twee deelprojecten. Volgens het plan van aanpak werden in het eerste deelproject de gevolgen voor de opsporing in kaart gebracht; in het tweede deelproject werden vervolgens de knelpunten voor de transactiemonitoring en het cliëntonderzoek door banken onderzocht.

Totstandkoming project

Uit de interviews begrijpen we dat dit project is geïnstigeerd en voornamelijk werd uitgevoerd door de politie. De aanpak bestaat uit een theoretische beschouwing en interviews met verschillende publieke partijen, banken en vertegenwoordigers van de sector van betaaldienstverlening en een consultancykantoor dat advies geeft aan PSP's. De andere partners die in de eindrapportage als deelnemers zijn genoemd, geven aan zijdelings betrokken te zijn geweest bij het project. Een deelnemer heeft inhoudelijke kennis ingebracht; een andere deelnemer zegt dat hij het contact tussen het project en andere medewerkers van zijn organisatie faciliteerde.

Beoogde uitvoering

In het projectplan wordt aangegeven dat het project opgedeeld is in een aantal fases:

- Fase 1: Theoretische beschouwing van het huidige landschap van de PSP's en de (toekomstige) ontwikkelingen hierin.
- Fase 2: Inventarisatie/vragenlijst. Aan de hand van de in de theoretische beschouwing veronderstelde knelpunten zal een vragenlijst worden ontwikkeld voor professionals werkzaam bij opsporingsdiensten. Met de vragenlijst wordt beoogd te inventariseren welke knelpunten worden ervaren en te toetsen in hoeverre de veronderstelde knelpunten vanuit de theoretische beschouwing zich voordoen in de praktijk.
- Fase 3: Diepte-interviews met medewerkers van banken, professionals werkzaam in de opsporing en professionals werkzaam in het toezicht. De in fase 2 geïnterviewde knelpunten zullen met diepte-interviews worden geduid en verduidelijkt. Daarnaast zal ingegaan worden op mogelijke oplossingen.
- Fase 4: Eindrapportage.

⁷³ Richtlijn 2015/2366/EU betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening 1093/2010/EU en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG.

- Fase 5: Communicatie.

Gerealiseerde uitvoering

Het FEC-project bestond uit twee deelprojecten. Het eerste deelproject richtte zich op de impact van PSP's op de opsporing. Met dit deelproject werd beoogd om de impact van PSP's op de opsporing in kaart te brengen en daarmee bloot te leggen welke consequenties PSP's hebben voor het uitvoeren van opsporingsonderzoeken. Het tweede deelproject richtte zich op de impact voor de in Nederland gevestigde banken en PSP's in het kader van hun poortwachtersrol met betrekking tot de Wft en de Wwft. Op de impact waarvan hier precies wordt bedoeld, hebben we uit de voorhanden zijnde documentatie niet af kunnen leiden.

In de eindrapportage wordt aangegeven dat het gezamenlijke project uiteindelijk is opgedeeld in acht fases.

- Fase 1: Theoretische beschouwing van het PSP-landschap in combinatie met PSD2 (deelproject 1). Naast een literatuuronderzoek is er een quickscan gedaan om een eerste inventarisatie te maken van de problematiek aangaande PSP's.
- Fase 2: Inventarisatie/vragenlijst (deelproject 1). De vragenlijst is verstuurd naar professionals werkzaam bij opsporingsdiensten en andere betrokken organisaties.
- Fase 3: Diepte-interviews (deelproject 1).
- Fase 4 en 5: Eindrapportage en communicatie (deelproject 1).
- Fase 6: Diepte-interviews (deelproject 2). Aan de hand van de in het eerste deelproject verkregen informatie is door de projectdeelnemers een onderwerpenlijst samengesteld als input voor de diepte-interviews in deze fase. Tijdens de interviews in deze fase is ingegaan op de wijze waarop transactiemonitoring en cliëntonderzoek plaatsvindt door PSP's en banken. Daarbij is onder andere een aantal knelpunten nader belicht.
- Fase 7: Eindrapportage deelproject 2 (deelproject 2).
- Fase 8: Communicatie (deelproject 2).

Opbrengsten

Enkele deelnemers geven aan dat er door dit project binnen hun organisatie beter inzicht is verkregen hoe onderzoek moet worden gedaan naar PSP's. Het project heeft namelijk geleid tot een handleiding voor de opsporing over hoe om te gaan met PSP's in opsporingsonderzoeken. Deze handleiding beschrijft hoe PSP's werken en welke stappen een opsporingsambtenaar kan zetten om transacties te onderzoeken die via PSP's lopen. Daarnaast is de problematiek rond PSP's aangekaart bij diverse ministeries en in Europees verband bij het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT).⁷⁴ Een deelnemer geeft aan dat in het kader van EMPACT een aanvullend project is uitgevoerd. In dat project is kennis vanuit verschillende lidstaten over de problematiek rond PSP's bijeengebracht.

Deelnemers merken op dat aanpassingen in EU-regelgeving noodzakelijk zijn voor de aanpak van de problematiek rond PSP's. Deze agendering in nationaal en Europees verband heeft (nog) niet tot aanpassingen in wet- en regelgeving geleid.

In de eindrapportage wordt uitgebreid stilgestaan bij de belangrijkste bevindingen uit de interviews. Deze bevindingen worden daarin gepresenteerd als uitkomsten van het project. Het betreft vooral kennis die bij verschillende partijen is opgehaald.

⁷⁴ EMPACT is samenwerkingsverband tussen onder andere opsporingsinstanties en toezichthouders van lidstaten en diensten en agentschappen van de EU.

Monitoring

In de eindrapportage wordt door de projectgroep voorgesteld om een aantal specifieke vervolgacties in te zetten in de monitoringsfase van het project:

- Publiek private samenwerking:
 - kennisdeling met PSP's;
 - kennisdeling met banken.
- Kennisdeling binnen de opsporing.
- Agenderen in Europa.

In de eindrapportage wordt een beoogd effect voor dit project als volgt geformuleerd: 'Het gebruik van PSP's tast de transparantie van het Nederlandse betalingsverkeer aan, hetgeen uitdagingen oplevert voor zowel de opsporing als voor financiële instellingen. Door dit in kaart te brengen, ontstaat meer kennis en bewustwording over PSP's binnen opsporing en krijgen verantwoordelijke partijen beter inzicht in risico's ten aanzien van PSP's.'⁷⁵ De verwachting is dat door in de monitoringsfase in te zetten op diverse vervolgacties het project zal bijdragen aan het bereiken van dit beoogde effect.

Tijdens de monitoringsfase zijn de in de eindrapportage geformuleerde vervolgacties opgepakt en uitgevoerd. In het eindadvies wordt dan ook de conclusie getrokken dat de monitoringsfase kan worden gekwalificeerd als geslaagd. Volgens de opsteller van het eindadvies hebben de activiteiten in de monitoringsfase ertoe geleid dat zowel financiële instellingen als opsporingsinstanties op de hoogte zijn van de risico's die spelen rondom PSP's en de problemen in de inzichtelijkheid van het transactieverkeer van transacties waarbij PSP's zijn betrokken. De problematiek is zowel nationaal als internationaal geagendeerd.

Zelfevaluatie

In de eindrapportage zijn twee geleerde lessen opgenomen. Ten eerste wordt ten aanzien van de doelstelling van het project geconstateerd dat kort na aanvang bleek dat de scope te breed was voor de tijd en capaciteit die er op dat moment beschikbaar waren. Er is daarom voor gekozen het project op te splitsen in twee deelprojecten. Volgens de opstellers van het eindrapport heeft deze beslissing ertoe geleid dat de kwaliteit van het project gewaarborgd is en er geen onnodige tijd verloren is gegaan. Ten tweede wordt opgemerkt dat tijdens het gehele project regelmatig overleg is gevoerd met het projectteam over de stand van zaken. Dat dit overleg plaatsvond, heeft volgens het eindrapport als positief effect gehad dat er 'inhoudelijk kon worden gefinetuned en dat de op te leveren producten tot een hoger niveau konden worden getild. Daarnaast hebben de verschillende invalshoeken frequent geleid tot een brede kijk op de problematiek.'⁷⁶

Tussenanalyse

In het projectplan wordt geen expliciete koppeling gemaakt tussen de te behalen projectdoelstellingen en de doelen van het FEC. In het projectplan wordt gebruikgemaakt van uitkomsten uit eerdere onderzoeken en reeds bestaande kennis over PSP's. Daarnaast wordt helder uitgelegd wat er met dit begrip wordt bedoeld en waar het project zich dus op richt. De doelstelling van het project wordt in het projectplan helder beschreven en is meetbaar in die zin dat er kan worden geconcludeerd of de beoogde ontwikkelde producten ook daadwerkelijk zijn ontwikkeld. Of de banken ook daadwerkelijk geholpen zijn met de kennis die het project oplevert, en daar in de praktijk handvatten aan ontleen, is echter lastig vast te stellen. In het projectplan wordt voor elke doelstelling een opbrengst benoemd en beschreven wat de

⁷⁵ Eindrapportage FEC-project de impact van PSP's, p. 7.

⁷⁶ Eindrapportage FEC-project de impact van PSP's, p. 19.

acceptatiecriteria daarvan zijn. Dat is niet bij alle door ons bestudeerde projecten het geval en is daarmee een *good practice* voor andere projecten.

Ten aanzien van de uitvoering kan worden geconcludeerd dat het lastig is om een definitief oordeel te geven over de vraag of de doelstellingen zijn behaald. De beschrijving van de resultaten in de eindrapportage heeft de vorm van een beschrijving van de belangrijkste uitkomsten uit met name de diepte-interviews. De beschreven informatie geeft het beeld dat de gewenste kennis inderdaad opgedaan is en ook verder gedeeld en verspreid is binnen het FEC. Door het project is gewerkt aan aanbevelingen voor het verbeteren van de Europese wetgeving voor meer transparantie.

In hoeverre alle beoogde producten ook ontwikkeld zijn en alle beoogde communicatie heeft plaatsgevonden, kan uit de eindrapportage niet worden afgeleid door de manier waarop hierover wordt gerapporteerd. De samenwerking binnen het project is – ondanks de verlate start – naar tevredenheid van de deelnemers verlopen.

6.6 Project 5: Trade-Based Money Laundering Automotive

Overzicht Project 5: Trade-based money laundering automotive (TBML-automotive)	
Projectleider:	AMLC
Sponsor	FIOD
Deelnemers:	AMLC, FIOD, Belastingdienst, CCV, ING Bank, ABN AMRO, Volksbank, Rabobank, FIU Nederland, OM, Politie
Looptijd beoogd	1 januari 2020 t/m 1 juli 2020
Looptijd gerealiseerd	1 maart 2020 t/m 31 maart 2021
Doelen – Projectplan	De doelen voor dit project zijn in het projectplan opgedeeld in fases. Binnen deze fases wordt een aantal activiteiten ondernomen. Fase 1: Opbouwen van kennis en expertise inzake TBML door het opdoen van kennis uit een reeds bekende sector ('voertuigen') en leren uit het verleden. Fase 2: Nieuwe vormen van TBML ontdekken en onderzoeken of bepaalde netwerken van facilitators deze vormen van TBML faciliteren. Fase 3: Met alle geleerde lessen een blik op de toekomst werpen.
Doelen – Eindrapport	In het eindrapport wordt aangegeven dat gewerkt is aan de volgende doelen: — Ontwikkelen van indicatoren die zien op malafide autohandelaren en afnemers. — De gebruikelijkheid van cashbetalingen in de autobranche vaststellen. — Het opstarten van een aantal kansrijke opsporingsonderzoeken. — Het opstellen van een witwastypologie voor cashbetalingen door autohandelaren. — Het uitvoeren van een <i>predictive analysis</i> naar verschuivingen van cashgeldstromen in de toekomst. Daarnaast werd beoogd twee effecten te behalen: 1. Het weerbaar maken van marktpartijen. 2. Terugdringen van cashbetalingen in de autobranche.
Resultaat:	Er zijn verschillende kennisproducten ontwikkeld. Daarnaast is er per organisatie een aantal resultaten behaald.
Doelrealisatie:	— Er zijn verschillende indicatoren ontwikkeld (doelstelling 1). — Er is vastgesteld dat cashbetalingen in de autobranche niet gebruikelijk zijn (doelstelling 2). — Banken hebben ongebruikelijke transacties gemeld bij FIU-Nederland (doelstelling 3). — Van het opstellen van witwastypologie (doelstelling 4) is na een besluit van de FEC-raad PPS afgezien. — Met behulp van <i>predictive analysis</i> zijn te verwachten en reeds opgetreden veranderingen vastgesteld (doelstelling 5).

Verantwoording

In het kader van dit onderzoek zijn voor dit project het projectplan, het eindrapport en het eindadvies voor afsluiting van de monitoringsfase bestudeerd. De digitale vragenlijst is ingevuld door vier deelnemers (vanuit zowel publieke als private hoek). Er is daarnaast gesproken met twee projectdeelnemers (vanuit de banken).

Aanleiding project

In 2018 is het Anti Money Laundering Centre (AMLC)⁷⁷ gestart met het organiseren van thematafels over het onderwerp Trade Based Money Laundering (TBML). TBML is een complexe vorm van witwassen, waarbij waarde wordt verplaatst via de internationale handel.⁷⁸ Tijdens de door AMLC georganiseerde thematafels werd vrij snel geconcludeerd dat voor het succesvol aanpakken van dit fenomeen de puzzelstukjes deels bij publieke en deels bij private organisaties lagen. Door kennis, ervaringen en expertise samen te brengen, was het mogelijk ook de versnipperde informatieposities samen te brengen die kenmerkend zijn voor TBML-casus-tiek. De thematafels leverden het inzicht op dat TBML het beste kon worden aangepakt door de samenwerking te intensiveren en goed af te bakenen. Medio 2019 is het plan opgevat om de thematafels te intensiveren door het opzetten van een FEC-project. De FIOD was de sponsor van dit project en leverde daarom volgens respondenten op de vragenlijst ook de project-leider.⁷⁹

Totstandkoming project

Uit de vragenlijst komt naar voren dat het TBML Automotive-project is gestart voordat de huidige inrichting van het FEC was afgerond en daarmee voordat de huidige selectieprocedure wordt gevolgd. Het uitwisselen van informatie, besluitvorming en levering van gegevens waren destijds nog onderwerpen die niet besproken en afgestemd waren. Mede daarom duurde het lang voordat de juiste partners bij het project waren aangesloten.

Uit de vragenlijst komt naar voren dat alle betrokken partners vanuit het AMLC zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het project. Lopende het project hebben meerdere tussentijdse evaluaties plaatsgevonden met de deelnemende partijen om vast te stellen of er mogelijk essentiële partijen en expertise ontbraken. Er is door het AMLC geprobeerd om nog een partij met inzicht in de voertuighandelsbranche deel te laten nemen aan het project, maar de beoogde partij wilde (om voor de onderzoekers onduidelijke redenen) uiteindelijk niet meedoen.

Beoogde uitvoering

In het plan van aanpak wordt aangegeven dat het voorstel is om vanaf 1 januari 2020 twee dagen per week fysiek samen te werken op een nader te bepalen locatie. Aan deze fysieke samenwerkingsdagen nemen in ieder geval de projectleider (van AMLC), een Tactisch Analist (van AMLC) en een Strategisch Analist Trendwatching (FIOD,) deel. Er wordt gezocht naar deelnemers van: ABN AMRO, Rabobank, ING Bank, Volksbank en de Douane.⁸⁰ Volgens het plan van aanpak worden de grootbanken en de Douane uitgenodigd om de doelen en de fasering grondig te lezen en zelf een inschatting te maken welke medewerkers van hun organisatie op welk moment nodig zijn binnen het project. Opgemerkt wordt dat het voor het kunnen verbinden van geldige conclusies aan de werkzaamheden van groot belang is dat medewerkers van verschillende grootbanken deelnemen. Tot slot wordt aangegeven dat het voor een aantal organisaties niet nodig is om daadwerkelijk fysiek samen te werken, maar dat deze organisaties gelet op hun functie en expertise wel nauw betrokken en bereikbaar dienen te zijn. Het gaat om de volgende organisaties: FIU, OM, politie en de Belastingdienst.

⁷⁷ Het AMLC is het kennis- en informatiecentrum van de FIOD waarin publieke en private partijen nationaal en internationaal samenwerken om witwassen te bestrijden.

⁷⁸ 'Wat is witwassen via Trade Based Money Laundering?' AMLC.nl.

⁷⁹ In het eindrapport wordt vermeld dat het AMLC de projectleider leverde.

⁸⁰ De Douane wordt in het eindrapport niet vermeld als deelnemer. Over de vraag waarom de Douane uiteindelijk niet heeft deelgenomen, hebben we geen informatie gekregen.

Uit het plan van aanpak kan niet worden opgemaakt hoe de fysieke samenwerking er concreet uit zou moeten zien en welke activiteiten tijdens de wekelijkse samenwerkingsdagen worden ondernomen.

Gerealiseerde uitvoering

Projectaanpak

In de eindrapportage wordt opgemerkt dat na goedkeuring van het plan van aanpak door de FEC-raad capaciteit moest worden vrijgemaakt door de verschillende organisaties. Bij een aantal organisaties bleef dit lange tijd uit. Toen de capaciteit uiteindelijk was geleverd, kreeg het projectteam al snel te maken met COVID-19-restricties. Het bleek toen al snel dat ‘publiek-private samenwerking iets is dat men erbij doet’.⁸¹ Door de COVID-19-crisis kwam het project blijkens de eindrapportage nog lager op de prioriteitenlijst en moesten bijna alle werkzaamheden uiteindelijk op afstand plaatsvinden. Er hebben gedurende de projectperiode slechts drie fysieke bijeenkomsten plaatsgevonden. Deze bijeenkomsten zijn hoofdzakelijke benut om te komen tot een barrièremodel.⁸²

In de eindrapportage wordt aangegeven dat de projectleider na ieder CPO, en waar noodzakelijk tussentijds, alle projectdeelnemers via de mail op de hoogte heeft gehouden. In kleinere samenstellingen was er frequenter contact, hoofdzakelijk via video-calls en telefonisch. In de eindrapportage wordt gesteld: ‘In de ideale situatie zou het contact vaker, warmer en bij voorkeur fysiek hebben plaatsgevonden’.⁸³

Looptijd

In de eindrapportage wordt ingegaan op de looptijd van het project. De oorspronkelijke planning was dat het project in januari 2020 zou starten met een introductiedag en in juli 2020 zou worden afgerond. De toegezegde capaciteit werd uiteindelijk in maart 2020 geleverd, kort daarop kwamen de COVID-19-restricties en bleek fysieke samenwerking niet mogelijk. Uit het eindrapport blijkt dat er gedurende het project nog vertraging is ontstaan, omdat de bemensing van de Fintell Alliance⁸⁴ veel langer duurde dan oorspronkelijk was beoogd. Er wordt geconcludeerd dat het project uiteindelijk drie-en-een-halve maand is uitgelopen, wat volgens de projectleider gelet op de omstandigheden ‘zeer aanvaardbaar’ was.⁸⁵

Samenwerking

De samenwerking tussen de verschillende betrokken partners verliep goed volgens respondenten van de vragenlijst. De deelnemers wilden met elkaar vooruit en de noodzakelijke stappen zetten. De betrokken personen pakten hun rol en iedereen deelde de informatie die kon worden gedeeld. Een van de respondenten gaf aan dat er sprake was van een ‘zeer open communicatie waarbij de problematiek, de modus operandi en mogelijke hieruit voortkomende oplossingen onderling werden besproken’. Een knelpunt was dat er geen duidelijke afspraken waren gemaakt over de inzet van uren en middelen door de verschillende partners.

⁸¹ Eindrapportage FEC-project TBML-Automotive, p. 10.

⁸² Dit is kort gezegd een model waarin het criminele proces in kaart en de manieren om dat te verstoren in kaart worden gebracht. Zie ook paragraaf 5.2.3.

⁸³ Eindrapportage FEC-project TBML-Automotive, p. 10.

⁸⁴ De Fintell Alliance is een publiek-private samenwerking tussen toentertijd de vier grootbanken en FIU Nederland, gericht op kennisdeling en het opbouwen van expertise op het gebied van aan criminaliteit gelieerde banktransacties. Inmiddels nemen ook de banken KNAB en Triodos deel aan de Fintell Alliance.

⁸⁵ Op basis van de aangeleverde informatie komen we tot een uitloop van zes maanden. Het project is gestart in maart 2020 en afgerond in maart 2021 en duurde daarmee dus een jaar. De beoogde looptijd was een half jaar.

Opbrengsten

Volgens de respondenten heeft het project geleid tot een aantal concrete uitkomsten. Zo zijn er verschillende kennisdocumenten opgesteld en is door de deelnemende partners inhoudelijke kennis opgedaan. Uit het project is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat in de autobranche geen sprake is van veel contante betalingen. Ook is volgens de respondenten de bewustwording over het fenomeen TBML vergroot, zijn er verschillende query's ontwikkeld en is er meer inzicht gekomen in de autobranche. Door de samenwerking in het project was het volgens de respondenten mogelijk om een barrièremodel op te stellen. Een van de projectdeelnemers verwoordde dit als volgt: 'Op dat moment hadden we slechts een stukje van de puzzel in handen. Maar in samenwerking met de overige deelnemers was het mogelijk om van al deze stukjes een complete puzzel te maken, waardoor het mogelijk was om op grond van alle aanwezige kennis een barrièremodel op te stellen'. Door een van de deelnemende banken is aangegeven dat onder andere het TBML-Automotive-project heeft geleid tot aanpassingen van processen en beleid. Een van de respondenten gaf aan dat door de publiek-private samenwerking binnen dit project 'beter inzicht en begrip is ontstaan bij de betrokken partijen over de problemen, grenzen en uitdagingen waar andere aangesloten deelnemers mee te maken hadden in het kader van de automotive sector'.

In het eindadvies van het project wordt opgesomd wat het project aan concrete producten en inzichten heeft opgeleverd:

- Analyse van banken op het gebruik van cash in de sector.
- Indicatoren voor malafide handelaren en afnemers in de autobranche.
- Weerlegging van het beeld dat cashbetalingen in de autobranche gebruikelijk zijn.
- Informatie over verdachte transacties in de autobranche.
- Barrièremodel (met behulp van het CCV).⁸⁶
- Analyse te verwachten verschuivingen van cashgeldstromen.
- Evaluatie FEC-samenwerking.

Monitoring

In het eindadvies wordt aangegeven dat dit project is afgerond voordat de monitoring van FEC-projecten is ingericht. De monitoring is daarom anders verlopen dan nu gebruikelijk is en zonder kennisregisseur.

Na afronding van de uitvoering van het project eind 2020 zijn de kennis en de ontwikkelde producten gedeeld en gecommuniceerd binnen de FEC-organisaties, maar ook breder in interviews, presentaties en webinars. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten op de website van het FEC gepubliceerd. Ook is er een nieuw barrièremodel ontwikkeld vanwege veranderde modus operandi en hebben de Fintell Alliance en de Financial Crime Analysis de signalen geanalyseerd die in de samenwerking gemeld werden, wat in het netwerk van FEC-partners is gepresenteerd. In het eindadvies wordt aangegeven dat in de monitoringsfase vooral de Fintell Alliance en de Financial Crime Analysis aan zet zijn geweest.

Er is blijkens het eindadvies slechts deels zicht op de uitkomsten en opvolging van de gevonden verdachte transacties doordat er geen kennisregisseur was aangesteld en geen formele monitoringsfase is ingericht. Aangegeven wordt dat dit gegeven de meerwaarde van een monitoringsfase met een kennisregisseur aantoont.

⁸⁶ Het barrièremodel is ontwikkeld met behulp van het CCV. Het uitgewerkte barrièremodel kan worden bekeken via het besloten gedeelte van de website van het CCV.

Zelfevaluatie

In het eindrapport wordt aangegeven dat de samenwerking is geëvalueerd.⁸⁷ De evaluatie heeft betrekking op de samenwerking in dit project, maar een aantal bevindingen is volgens het eindrapport breder van toepassing.

Uit de resultaten van de evaluatie komt volgens de opsteller naar voren dat ‘de samenwerking zich kenmerkt door een hoge mate van gedeelde betrokkenheid en vertrouwen. Matchende expertises, intrinsieke motivatie en een focus op het gedeelde belang spelen hierbij een grote rol. Ook het heldere kader waarbinnen men informatie deelt, enthousiast leiderschap en de operationele focus zijn belangrijke drijvers. (...) De centrale leiderschapsrol in de samenwerking en de communicatie zorgden voor helderheid en voortgang.’⁸⁸ Daarnaast illustreert de evaluatie van het project volgens de opsteller hoe ‘de thema’s vertrouwen, betrokkenheid, communicatie en een gedeeld belang elkaar cyclisch kunnen versterken met een leerzame ervaring voor de projectleden en publieke meerwaarde als resultaat’.⁸⁹ Tijdens het interview gaf een van de gesprekspartners aan dat de afronding van het project best veel tijd heeft gekost en traag verliep. Een andere gesprekspartner benoemt als knelpunt dat met name de publieke partijen terughoudend waren met het delen van informatie.

Er wordt in de evaluatie als aanbeveling gedaan om bij toekomstige publiek-private samenwerkingen in het domein van witwasbestrijding tijdig de benodigde capaciteit te leveren, waarbij het behulpzaam is om vooraf de verwachtingen met betrekking tot het karakter van de samenwerking af te stemmen. De opsteller constateert dat het ‘vanwege de kwetsbare aard van vertrouwen’ raadzaam is om blijvend aandacht te besteden aan het samenwerkingsproces. Daarbij zijn volgens de opsteller ‘specifieke leiderschapsvaardigheden op zowel inhoud als proces’ nodig. Wat er met deze aanbevelingen gedaan is, hebben we als onderzoekers niet vast kunnen stellen.

In de eindrapportage zijn verschillende geleerde lessen opgenomen. Hieronder worden de belangrijkste lessen kort besproken.

Het eerste deel van de geleerde lessen ziet op de fase van aanvang van het project.

Plan van aanpak

Het is belangrijk om te zorgen voor een heel duidelijk plan van aanpak, waarvoor uitgebreid de tijd genomen is en feedback gevraagd is. Aangegeven wordt dat het ook belangrijk is om ruimte in te bouwen voor het veranderen van koers.

Capaciteit & interne communicatie

Zodra capaciteit is toegezegd, dient deze ook te worden geleverd. Geconstateerd wordt dat dit in de praktijk niet altijd het geval is.

⁸⁷ De evaluatie is beschreven in een bijlage bij het eindrapport. Hierin wordt aangegeven dat de evaluatie is opgesteld als ‘Eerstejaars Kwalitatief Organisatieonderzoek’ binnen het masterprogramma Organisatie, Cultuur & Management van de Universiteit Utrecht. Zie: *Vertrouwen binnen kaders: een evaluerend onderzoek naar het proces van samenwerking in het publiek-private TBML-project vanuit een deelnemersperspectief* (niet openbaar).

⁸⁸ *Vertrouwen binnen kaders: een evaluerend onderzoek naar het proces van samenwerking in het publiek-private TBML-project vanuit een deelnemersperspectief*, p. 2 (niet openbaar).

⁸⁹ *Vertrouwen binnen kaders: een evaluerend onderzoek naar het proces van samenwerking in het publiek-private TBML-project vanuit een deelnemersperspectief*, p. 2 (niet openbaar).

Projectleider

Leidinggeven aan een FEC-project is volgens de eindrapportage 'leidinggeven 2.0'. Daarom is het nodig om de projectleider met zorg uit te kiezen en daarbij te kijken naar de vereiste competenties. Ook wordt er een aantal inhoudelijke aandachtspunten genoemd voor een goede projectleider.

Introductie

Geadviseerd wordt om bij toekomstige projecten een introductiedag te organiseren.

Het tweede deel van de geleerde lessen ziet op de uitvoeringsfase van een project.

Fysiek samenwerken en mensen vrijmaken voor PPS projecten

Geconstateerd wordt dat fysiek samenwerken bijdraagt aan korte lijnen, sneller opbouwen van vertrouwen, het creëren van een 'wij-cultuur' en het efficiënter doorlopen van een project. Daarnaast wordt regelmatig aangegeven dat 'de PPS-projecten werkzaamheden zijn die men erbij doet', naast nog veel andere werkzaamheden voor de eigen organisatie. Veelal worden deelnemers door de waan van de dag opgeslokt en worden de PPS-projecten lager geprioriteerd dan werkzaamheden voor de eigen organisatie. Daarom wordt aanbevolen medewerkers geheel vrij te maken voor een FEC-project.

Implementatie voortschrijdend inzicht/rol FEC-raad

Opgemerkt wordt dat het voorkomt dat deelnemers tijdens een project tot nieuwe inzichten komen die vragen om een verandering van koers. Om dat te kunnen doen, is toestemming nodig van de FEC-raad. Dit is volgens het eindrapport problematisch gelet op de frequentie van vergaderingen van de FEC-raad. Het komt voor dat 'een projectleider een kwartaal wacht op een formele beslissing', waardoor een project vertraging oploopt. Daarom wordt voorgesteld om, in gevallen die zich daarvoor lenen, op een andere en snellere manier uitsluitel te verkrijgen om zo uitloop te voorkomen en de vaart in een project te houden. Hierbij kan gedacht worden aan het CPO Projectsturing PPS.

Structurele samenwerking CCV

Onder andere in dit project is gebleken dat het CCV zich bewezen heeft als waardevolle partner in de samenwerking. Geadviseerd wordt daarom het CCV als vaste samenwerkingspartner aan te laten sluiten bij projecten.

Tot slot volgen er verschillende geleerde lessen over de fase na afloop van het project.

Borgen evaluatie

Geadviseerd wordt om alle FEC-projecten intern te evalueren.

Meetbaar maken resultaten

Geadviseerd wordt om specifiek aan te geven welke informatie onderling gedeeld mag worden tijdens een project en daarna. Dat zou projectleiders helpen.

Tussenanalyse

In het projectplan wordt geen expliciete koppeling gemaakt tussen de te behalen projectdoelstellingen en de doelen van het FEC. Wel wordt bij verschillende doelen beschreven hoe deze bijdragen aan het tegengaan van TBML binnen de autobranche en in breder perspectief

bruikbaar kunnen zijn. Er wordt in het projectplan gebruikgemaakt van uitkomsten uit eerdere onderzoeken en reeds bestaande kennis over de TBML-problematiek. Het project sluit daarmee aan bij bestaande kennis, inzichten en instrumenten. De doelstelling van het project wordt in het projectplan helder beschreven en is grotendeels meetbaar in de zin dat er kan worden geconcludeerd of de beoogde te ontwikkelen producten ook daadwerkelijk zijn ontwikkeld. Het is lastig om vast te stellen of de doelstelling ‘kwalitatief betere ongebruikelijke transacties’ ook is behaald, omdat dit lastig meetbaar is. De expliciete vraag of dit ook daadwerkelijk zo is, maakt bijvoorbeeld geen onderdeel uit van de evaluatie of monitoring. Ook bij dit project valt op dat de doelstellingen in het projectplan anders geformuleerd zijn dan in de eindrapportage. Dat kan het gevolg zijn van voortschrijdend inzicht, maar dat is zonder toelichting in de rapportage moeilijk te herleiden.

Ten aanzien van de uitvoering kan worden geconcludeerd dat vrijwel alle doelstellingen zijn gerealiseerd. De niet-gerealiseerde doelstelling – het opstellen van een witwastypologie – was na een besluit van de FEC-raad PPS formeel geen doelstelling meer van het project. Het project is uiteindelijk uitgevoerd op een andere manier dan beoogd. Zoals hierboven al beschreven, is de oorzaak daarvan de vlak na de start van het project ingevoerde COVID-19-restricties. Daardoor bleek fysieke samenwerking met een projectgroep op locatie niet mogelijk. Uit de documenten en de antwoorden van respondenten kan niet worden afgeleid of kansen bij de uitvoering van het project zijn geïdentificeerd en adequaat zijn opgepakt. We concluderen wel dat het erop lijkt dat de projectleider de controle heeft gehad en de projectdeelnemers goed op de hoogte heeft gehouden van ontwikkelingen en vorderingen binnen het project. De projectleider heeft daarnaast – voor zover wij daar zicht op hebben – goed ingespeeld op de omstandigheden en knelpunten die zich voordeden naar aanleiding van de COVID-19-restricties. Op basis van de respons op de vragenlijst concluderen wij dat – in ieder geval de meeste – projectdeelnemers een proactieve bijdrage aan het project hebben geleverd. Wel duurde het relatief lang voor de benodigde capaciteit rond was en het project daarmee van start kon gaan. Het project is niet binnen de daarvoor voorziene tijd uitgevoerd. Opvallend is dat in de eindrapportage staat dat het project 3,5 maand is uitgelopen. Kijkende naar de doorlooptijd van een jaar en de beoogde doorlooptijd van een half jaar, lijkt er sprake te zijn van zes maanden uitloop.

Het TBML-Automotive-project heeft volgens onze analyse nieuwe kennis opgeleverd, die relevant is voor zowel de projectdeelnemers als breder voor betrokkenen in het veld. Er is met het project een bijdrage geleverd aan het tegengaan van financieel-economische criminaliteit en het beter kunnen opsporen daarvan. De uitkomsten van het project zijn breed gedeeld met relevante actoren in het veld. In hoeverre het met dit project ontwikkelde barrièremodel wordt toegepast in de praktijk weten we niet; daarover kunnen wij geen conclusies trekken op basis van de bestudeerde documenten en de antwoorden van respondenten.

6.7 Project 6: Witwassen bij uitbuitingssituaties

Overzicht project 6: Witwassen bij uitbuitingssituaties	
Projectleider	ISZW
Sponsor	FIU
Deelnemers	ISZW, FIU, ABN AMRO, ING, Rabobank, Volksbank, OM
Looptijd beoogd	1 april 2020 t/m 1 december 2020
Looptijd gerealiseerd	1 april 2020 t/m 1 mei 2021 (afronding monitoring 15 september 2023)
Doelen	— Het ontwikkelen van werkende query's/algorithmes in bankgegevens bij banken, inclusief verbeterde transactie-analyses. — Een geïnstitutionaliseerd meldproces waarbij het een doorlopende praktijk is dat banken gekwalificeerde meldingen van witwassen bij uitbuitingssituaties doorgeven aan de FIU. — Ketenaafstemming tussen banken, FIU en de opsporing optimaliseren. — Ontwikkelen van een integraal (kennis)platform voor het bespreken van kansen en dilemma's in casuïstiek. — Een aantal verdachte transacties toetsen binnen de ISZW en (hierdoor) continue verbetering van indicatoren en typologieën opzetten. — Concrete voorstellen voor een integrale aanpak op basis van typologieën. — Kennisdocumentatie over <i>best practices</i> in de praktijk en aanbevelingen voor verbetering/implementatie.
Resultaat	— Indicatoren voor het fenomeen zijn aangescherpt, geïmplementeerd bij alle deelnemende banken en banken hebben ervaring opgedaan met casuïstiek. Hiervoor is ook een kennisdocument opgeleverd dat is verspreid binnen de grootbanken. — Samenwerking tussen banken en FIU is op dit gebied verbeterd, onder meer door een specifieke meldprocedure en inbreng van casuïstiek bij de Fintell Alliance. — Enkele relevante zaken zijn bij de FIU gemeld en daar verder opgepakt. — Er is sprake geweest van intensivering van onderzoek door de banken naar uitbuitingssituaties. De mate waarin versilde per bank.
Doelrealisatie:	— De vooraf gestelde doelen voor banken zijn deels gehaald. De doelen ten aanzien van toetsing in de opsporingspraktijk zijn niet gehaald.

Verantwoording

In het kader van dit onderzoek zijn het projectplan, het eindrapport van het project, het eindadvies voor afsluiting van de monitoringsfase en het 'Kennisdocument Crimineel Werkgeverschap' bestudeerd. De digitale vragenlijst is door drie deelnemers (vanuit de banken) ingevuld. Er is één interview afgenomen.

Aanleiding project

In 2019 is door ABN AMRO, de Universiteit van Amsterdam en de Inspectie SZW (ISZW)⁹⁰ (in samenwerking met de FIU) een pilot uitgevoerd met als doel zicht te krijgen op uitbuitingssituaties op basis van banktransacties en daaraan gerelateerde witwaspraktijken. De uitbuiting betrof in dit geval werknemers die afhankelijk waren van criminele werkgevers, waarbij schijnconstructies werden opgetuigd om arbeidswetten te omzeilen.⁹¹ De pilot toonde aan dat met de juiste indicatoren concrete inzichten konden worden verkregen in deze praktijken. De

⁹⁰ Vanaf 2022 is de ISZW bekend onder de naam Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).

⁹¹ Projectplan Aanpak witwassen in verband met economische uitbuitingssituaties, p. 5.

opbrengsten van de pilot leidden volgens de geïnterviewde tot de wens om te kijken hoe de inzichten verbreed konden worden (onder meer door te vragen aan andere banken om ook hun transacties te onderzoeken). Daarnaast moest gekeken worden hoe deze inzichten ingezet konden worden om de banken beter toe te rusten op uitvoering van hun poortwachtersrol in deze context.

Totstandkoming

De totstandkoming van het project is toegelicht tijdens het interview dat we hebben afgenomen. De ISZW is geen lid van de FEC-raad. Daarom is in overleg met de FIU besloten dat die laatste partij het idee voor een FEC-project inbracht voor bespreking in de raad. De projectleiding is vervolgens wel bij ISZW ondergebracht. Van de acht bestudeerde projecten is dit het enige project dat is geleid door een partij buiten het FEC.

Beoogde uitvoering

Bij de start van dit project was vanuit de eerder afgeronde pilot al een fenomeenbeschrijving en een lijst met indicatoren beschikbaar. De wens bestond om hierop voort te borduren in breder verband, waarbij niet alleen ABN AMRO maar ook de andere grootbanken aan de slag konden. Bovendien zou daarmee de opgedane kennis verweven moeten worden in processen, zowel bij de banken zelf als bij (de samenwerking met) de FIU. In de vragenlijst stelt een respondent dat het onderwerp bij 'meerdere organisaties hoge prioriteit had'. De geïnterviewde verklaart dit mede doordat de pilot enige publiciteit had gegenereerd. Hierdoor heeft de FEC-raad PPS op 28 november 2019 besloten opdracht te verstrekken om het project uit te voeren.

Volgens het projectplan was de opzet dat alle vier de grootbanken binnen hun eigen organisaties query's zouden opzetten en ervaring zouden opdoen met casuïstiek. De indicatoren die daaraan ten grondslag moesten liggen, waren al beschikbaar uit de eerdergenoemde pilot. In het projectplan staat ook dat de casuïstiek besproken zou worden in de Fintell Alliance. De banken leverden tijdens het project periodiek voortgangsberichten aan, zodat de projectleider kon monitoren hoe het project bij elke bank verliep. Binnen de ISZW waren experts beschikbaar voor inhoudelijke vragen over de indicatoren, query's en casuïstiek. Bovendien was er vanuit de projectleider contact met de opsporingsinstanties om te zorgen voor opvolging van cases. Zowel ISZW als OM zijn betrokken bij deze opsporingsonderzoeken.

Gerealiseerde uitvoering

De manier waarop bij dit project te werk is gegaan, verschilde per bank. Die verschillen zaten in de mate waarin eerder al was geïnvesteerd in kennis op dit gebied, maar ook in capaciteit die in de praktijk ter beschikking kon worden gesteld. In het eindrapport wordt dan ook gewezen op het feit dat de banken zich op het moment van schrijven van dat rapport in verschillende fasen van ontwikkeling bevonden. Er is niet getracht om de tijdsinvestering van banken meer gelijk te trekken, of om de ontwikkelingen bij de banken ten aanzien van deze vorm van witwassen te harmoniseren. De gerealiseerde inzet werd als gegeven beschouwd. De projectleider verklaart zijn eigen rol vooral als die van 'ketenregisseur' te zien; hij had geen doorzettingsmacht als het ging om intensiveren van inzet door banken en legde zich vooral toe op het faciliteren van de banken, het monitoren van de resultaten en het verzorgen van de samenwerking met de opsporingspartners.

De projectleider heeft aangegeven dat direct na de start van het project twijfels ontstonden over de mogelijkheden van gegevensuitwisseling tussen private en publieke partijen. Een deel van het projectteam zag meer mogelijkheden, mits voldoende aandacht zou worden geschonken aan de niet-herleidbaarheid van de gedeelde gegevens. Het feit dat hierover verschillende

juridische interpretaties bestonden, had volgens de projectleider een remmende werking op de aanlevering van signalen. In het eindrapport wordt ook vermeld dat banken op een aantal punten tegen complicaties aanliepen bij de verzameling van signalen.

Het verder oppakken van casuïstiek van de banken door de opsporingspartners is niet van de grond gekomen op de manier die beoogd was.

Opbrengsten

De opbrengsten zijn beschreven in het eindrapport. Als eerste en voornaamste opbrengst zijn de indicatoren vanuit de pilot nog aangevuld en vervolgens geïmplementeerd. De banken waren overigens bij afronding van het project in verschillende fasen van implementatie. Ook zijn er concrete stappen genomen met het oog op betere samenwerking tussen partijen in het veld.

Er is ervaring opgedaan met casuïstiek, maar deze is maar in beperkte mate besproken in de Fintell Alliance. Daar bleek pas in februari 2021 capaciteit beschikbaar te komen voor dit project. Zoals hierboven gezegd, zijn de resultaten op het gebied van opsporing achtergebleven bij de doelstellingen. Dit kwam door vertraging door onder meer COVID-19, maar ook door capaciteitsproblemen en onverwacht grote complexiteit van casuïstiek in brede zin.

Er is wel een kennisdocument opgesteld over de praktijk rond uitbuitingssituaties, gericht op kennisverbetering van banken. Hierin wordt beschreven wat criminele werkgevers zijn en hoe zij opereren rondom uitbuitingssituaties. Ook wordt uitgelegd hoe witwassen bij deze situaties getraceerd kan worden in bankgegevens. In het kennisdocument zijn verder enkele praktijkvoorbeelden en crimescenario's uit de praktijk van de Nederlandse Arbeidsinspectie opgenomen.

Monitoring

In het eindrapport is een lijst met doelen voor de monitoringsfase opgesteld. Deels gaat dit om het alsnog behalen van doelen voor het project, deels gaat het om het evalueren en aanscherpen van de indicatoren. Een aantal doelen betreft nieuwe vervolgacties, zoals onderzoek naar typologieën van crimineel werkgeverschap. Er wordt in dit document ook aangegeven wat van elke partner in de monitoringsfase wordt verwacht qua inzet en taakuitvoering.

In het eindadvies voor afsluiting van de monitoring is te zien dat de doelen van de monitoringsfase tussentijds zijn bijgesteld in overleg met het CPO Operationeel. De concrete doelen ten aanzien van opsporing zijn bijvoorbeeld losgelaten, samen met het voornemen om een integrale aanpak in de keten te verkennen. In het eindadvies is te lezen dat ongeveer de helft van de (deels aangepaste) doelen voor de monitoringsfase daadwerkelijk volledig behaald is. Verder worden ook in dit document weer vervolgacties voorgesteld. Tot slot is te lezen dat over het project geen actieve communicatie meer zal plaatsvinden; overigens zonder daar een expliciete reden voor te geven.

Zelfevaluatie

De respondenten zijn positief over de opzet en samenstelling van het projectteam. De juiste partijen werden betrokken. Een deelnemer stelt daarbij dat ook vanuit de deelnemende partijen de juiste mensen naar voren geschoven werden. De deelnemers zijn ook tevreden over de kennisopbrengsten en de samenwerking in het algemeen. Wel is een deelnemer kritisch op de doorlooptijd van het project, daarbij ook doelend op de monitoringsfase. Het definitieve

kennisdocument heeft wat deze deelnemer betreft te lang op zich laten wachten, zodat de betrokkenheid vanuit de eigen organisatie inmiddels sterk was verminderd.

Een deelnemer heeft aangegeven dat er beperkte invloed was op het slagen van het project. Dat zit wat betreft deze deelnemer besloten in de opzet van de FEC-projecten; er is geen sprake van afdwingbare resultaat- of zelfs inspanningsafspraken. De deelnemer toont zich vooral teleurgesteld ten aanzien van de opvolging van zaken in de opsporing, gezien de hoeveelheid energie die door de banken is gestoken in het opzetten van query's.

Er worden in het eindrapport diverse knelpuntenesignaleerd. Die hebben betrekking op de hoeveelheid werk dat de verwerking van query's met zich bleek te brengen, de redenen voor vertraging in verstrekking van verdachte transacties (zie 'Opbrengsten') en interpretaties van wetgeving. Ook wordt gewezen op complicaties bij de uitvoering van het project en opsporing in bredere zin. De wens wordt uitgesproken om dit in de monitoringsfase verder op te pakken. In het eindadvies voor afsluiting van de monitoring is hier niet meer op teruggekomen.

In het eindrapport zijn ook andere 'leerervaringen' genoteerd. Er wordt benadrukt dat de uitgangspositie van het project vanwege het voorwerk in de pilot zeer gunstig was en goede aanknopingspunten voor de banken bood. Vervolgens is in de uitvoering gebleken dat banken het nodige werk moesten verrichten om de voorgenomen acties op te kunnen zetten. Die uitdagingen bleken voor verschillende banken ook verschillend van aard en omvang. Bij toekomstige projecten moet rekening gehouden worden met interne processen bij banken voor het organiseren van capaciteit en andere randvoorwaarden die nodig zijn voor uitvoering van een FEC-project. Een ander belangrijk leerpunt is dat het bestaan van verschillende interpretaties van wetgeving met betrekking tot gegevensdeling voor onvoorziene belemmeringen heeft gezorgd. Ten slotte wordt gesuggereerd om bij toekomstige projecten met juridisch experts in te schatten welke complicaties kunnen optreden, voorafgaand aan de start van het project. Dat kan onnodige vertraging voorkomen.

Tussenanalyse

We constateren dat het behalen van de projectdoelen logisch bijdraagt aan het doel van het FEC en met name van de FEC PPS, die zich immers met nog meer nadruk dan het FEC richt op het bestrijden van witwassen. Voor de uitvoering van het project is expliciet gebruikgemaakt van de opbrengsten van de pilot, waarbij wetenschappelijke inzichten zijn gebruikt door de inbreng van de Universiteit van Amsterdam. Daarmee borduurt het project rechtstreeks voort op bestaande inzichten en instrumenten. De doelstellingen van het project zijn helder, maar niet in alle gevallen meetbaar. Termen als 'verbetering' en 'optimalisatie' laten ruimte voor interpretatie achteraf en de doelstellingen zijn over het algemeen in grote lijnen geformuleerd.

Er was sprake van enkele maanden vertraging in het project. Het project is niet uitgevoerd conform plan en ook niet alle beoogde resultaten zijn behaald, zo bleek uit het eindrapport en de interviews. De oorzaken daarvoor lijken vooral te hebben gelegen in de verwachtingen vooraf. Die bleken te positief waar het gaat om de complexiteit van de casuïstiek. De beschikbare capaciteit was onvoldoende om de beoogde aanpak uit te voeren. Voor de beoogde aanpak via de Fintell Alliance bleek bij dat samenwerkingsverband pas laat capaciteit beschikbaar te komen (na de geplande einddatum van het project).

Tijdens het project zijn deze tegenvallers opgemerkt en gerapporteerd, maar er is geen actie ondernomen om bijvoorbeeld op te schalen en zo de onverwachte complexiteit op te vangen

binnen de beoogde planning. De projectleider was niet in de positie om andere partijen hier toe te bewegen, omdat de samenwerking op basis van vrijwillige toezeggingen gebeurde (zoals bij alle FEC-projecten).

Ook waren de verwachtingen voor de opvolging van verdachte transacties te positief. Hierdoor is ook op dit punt de beoogde uitvoering niet haalbaar gebleken. Een extra complicerende factor betrof verschillende juridische hindernissen die tijdens het project aan het licht kwamen met betrekking tot (on)mogelijkheden van gegevensdeling.

Ten aanzien van de doorwerking zien we dat het project wel een kennisdocument heeft opgeleverd, waarmee banken beter in positie zijn gebracht om hun poortwachtersrol in te vullen. Respondenten vanuit de banken geven immers aan dat dit een positieve bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van het werk van betrokken medewerkers. Bij de vier grootbanken is de doorwerking wel verschillend. Bij afsluiting van de monitoringsfase was nog onvoldoende duidelijk in hoeverre echt sprake is geweest van aanpassingen van interventies; dat effect leek op dat moment nog zeer beperkt te zijn. Van het integraal aanpakken van de problematiek in de gehele keten van poortwachters tot en met opsporing en vervolging is op dat moment nog geen sprake.

6.8 Project 7: Synthetische drugs

Project 7: Synthetische drugs (PPS)	
Projectleider	ING
Sponsor	ING
Deelnemers	ING, ABN AMRO, Rabobank, Volksbank, politie, Douane, FIOD, FIU
Looptijd beoogd	1 januari 2021 t/m 31 december 2021
Looptijd gerealiseerd	1 januari 2021 t/m 30 juni 2022 (eindafsluiting monitoring 7 november 2022)
Doelen	Het doel van dit project was het waarborgen van de integriteit van het financieel stelsel door criminele geldstromen die gepaard gaan met synthetische drugs te detecteren en te weren uit het Nederlandse bancaire systeem. Het project moest leiden tot: — Een kennisdocument over het fenomeen synthetische drugs. — Een set van risico-indicatoren en werkende query's op het gebied van inkoop van grondstoffen en andere benodigheden ten behoeve van de synthetische drugsproductie. — Het doen van kwalitatief betere, bruikbare meldingen van ongebruikelijke transacties met betrekking tot synthetische drugs door banken aan de FIU.
Resultaat	Er is een kennisdocument opgesteld, een set van risico-indicatoren, een werkend datamodel en query's die kunnen worden gebruikt bij de transactiemonitoring. De query's hadden echter onvoldoende toegevoegde waarde om regulier in de transactiemonitoring op te nemen. In het kader van het project kon niet worden bevestigd of de gemelde transacties bruikbaar waren voor de opsporing.
Doelrealisatie	Het project heeft niet direct geleid tot bestrijding van geldstromen die gerelateerd zijn aan de inkoop en productie van synthetische drugs. Dit project heeft in zoverre geleid tot een versterking van de integriteit van de financiële sector dat banken nu meer kennis van het onderwerp hebben.

Verantwoording

In het kader van dit onderzoek zijn het projectplan, het eindrapport voor het project, het eindadvies voor afsluiting van de monitoringsfase en het 'Kennisdocument Synthetische Drugs FEC PPS' bestudeerd. De digitale vragenlijst is door vijf deelnemers ingevuld (vanuit vier banken en een publieke organisatie). Er zijn vier interviews afgenomen (zowel uit publieke als private hoek). Daarmee komt het totaal aantal unieke respondenten op acht.

Aanleiding project

Een gesprekspartner heeft aangegeven dat het onderwerp synthetische drugs eind 2019 voor het eerst op de agenda kwam. In het projectplan is te lezen dat het Expertplatform PPS in 2020 een lijst heeft opgesteld van onderwerpen die door het FEC zouden kunnen worden opgepakt. Drugs (in algemene zin) scoorden hierbij het hoogste qua risico's en potentiële effectiviteit. De reden voor de vernauwing naar synthetische drugs is niet expliciet uitgelegd in dat plan, maar wel worden enkele wetenschappelijke bronnen aangehaald waarin het belang van deze tak van drugshandel wordt geïllustreerd.

Totstandkoming

In februari 2021 is een uitgewerkt projectplan besproken en goedgekeurd door de FEC-raad PPS. Het project is opgezet met een kerngroep die bestond uit ING, de politie en de FIOD. Andere banken (de 'flexibele schil') sloten zich later aan bij het project.

Beoogde uitvoering

In het projectplan staat de beoogde uitvoering beschreven. Na de start van het project zou periodiek overlegd worden tussen de banken en de politie. Zo nodig konden experts vanuit andere partijen ook worden ingeschakeld om de benodigde kennis verder te verzamelen.

De bedoeling van het project was dat de banken aan de slag zouden gaan met het identificeren van de juiste indicatoren voor aan synthetische drugs gerelateerde ongebruikelijke transacties. Het project is in het plan opgedeeld in twee subthema's met elk drie fases.

De focus zou eerst komen te liggen op het inkoopproces van de criminele organisaties. In de eerste fase zou een set indicatoren daarvoor worden ontwikkeld. Fase 2 betrof het bouwen van een model op basis van de set indicatoren. De validatie zou erop gericht zijn om het model bij alle banken toepasbaar te maken. In fase 3 zouden de query's gedraaid worden om de effectiviteit van het model te beoordelen en eventueel gevonden ongebruikelijke transacties te melden bij opsporingsinstanties. Tegelijk met fase 3 voor inkoop zou fase 1 voor verkoop worden opgestart, waarbij verder dezelfde aanpak moest worden gevolgd. Voor fase 2 en fase 3 (bij beide subthema's) is een go-/no-go-moment ingebouwd, waarbij gekeken zou worden of de resultaten van de voorgaande fase voldoende waren om verdere doorgang van het project te rechtvaardigen.

In het plan worden twee concrete producten genoemd: een set risico-indicatoren die te gebruiken is voor transactiemonitoring en identificatie van ongebruikelijke transacties gerelateerd aan synthetische drugs en daarnaast een detectiemodel op basis van deze indicatoren. Zowel de set indicatoren als het model zouden te gebruiken moeten zijn door alle PPS-partners. Daarnaast worden ook een kennisdocument en een eindrapportage als op te leveren producten genoemd in het projectplan.

Gerealiseerde uitvoering

De beoogde uitvoering blijkt volgens het eindrapport voor een groot deel gevolgd. Wel is hierin vermeld dat naast inkoop en verkoop ook het subthema productie aandacht heeft gekregen. Voor inkoop is een set indicatoren vastgesteld. Op basis hiervan hebben de banken query's gebouwd om te onderzoeken of er relevante hits waren te vinden. Op basis van de set indicatoren is elke bank separaat gaan kijken welke meetpunten relevant zijn voor de eigen query en hoe deze konden worden ingebouwd.

Bij het subthema inkoop is de opzet gevolgd met een kerngroep en een flexibele schil. Bij de banken uit die tweede groep waren de ervaringen met deze aanpak wisselend. Een aantal banken heeft aangegeven graag eerder betrokken te zijn geweest bij de verkennende projectfase en de in die fase gemaakte keuzes. Dit met name omdat de indicatoren en query's die zijn gedeeld werden nog niet getest of gevalideerd waren met duidelijke resultaten. Zij ervoeren ook een informatieachterstand wat betreft de informatie-uitwisseling met de politie.

Bij het subthema verkoop is er daarom voor gekozen om meer gezamenlijk op te trekken. De banken hebben hierbij gezamenlijk met de politie gesproken over mogelijke indicatoren en simultaan modellen gebouwd. Er is een indicatorenset ontwikkeld die door de banken is gebruikt om enkele cases op te halen, die verder geanalyseerd konden worden.

Bij het later toegevoegde thema productie is ook meer gezamenlijk opgetrokken. Daarbij is ingezet op het verkrijgen van inzicht in geschikte indicatoren om activiteiten te herkennen. In

het eindrapport is het vermoeden uitgesproken dat extra capaciteit bij banken voor onderzoek bij dit thema meer inzicht zou kunnen opleveren in dergelijke indicatoren.

Op twee manieren waren binnen het project ambities om andere partijen te betrekken. Ten eerste is een aantal relevante cases ingebracht bij de SCTF. Doordat de cases niet voldeden aan de geldende criteria (er wordt in het eindrapport niet vermeld waarom niet) heeft de SCTF deze niet meegenomen. Wel is het voornemen uitgesproken om te kijken of later cases aan-geleverd konden worden die wel aan de criteria voldeden. Een tweede plan betrof het betrekken van de Fintell Alliance, maar hier werd bij aanvang van het project al duidelijk dat er geen capaciteit beschikbaar was voor opvolging of bespreking van zaken die uit dit project voortkwamen.

Opbrengsten

In het eindrapport worden de opbrengsten van het project op een rij gezet. Ten eerste gaat het om twee sets risico-indicatoren voor de thema's inkoop en verkoop. Op basis van deze sets zijn door banken query's ontwikkeld. Voor de query's geldt dat ze bij afronding van het project nog niet geïmplementeerd waren. De query's waren van onvoldoende toegevoegde waarde om regulier in de transactiemonitoring op te nemen. In het kader van het project kon niet worden bevestigd of de gemelde transacties bruikbaar waren voor de opsporing.

Verder heeft de verkenning van het thema productie inzicht opgeleverd in hoe drugslabs opereren en hoe banken dit in potentie zouden kunnen detecteren.

Daarnaast is een kennisdocument opgesteld dat de inzichten presenteert die tijdens het project verzameld zijn. In dit document wordt eerst het fenomeen synthetische drugs beschreven, inclusief impact en verschillende aspecten van het proces. Vervolgens worden de drie sub-thema's een voor een besproken. Hierbij wordt beschreven wat inkoop, productie en verkoop precies inhouden, wat algemene indicatoren zijn en hoe deze te vertalen zijn naar indicatoren die voor banken bruikbaar zijn. Bij elk subthema wordt ook een voorbeeldcasus beschreven.

Verdergaande doelstellingen uit het projectplan die gericht waren op het direct gebruiken van de opgedane kennis in werkprocessen zijn niet haalbaar gebleken. Daarmee kan ook worden vastgesteld dat de in het plan beschreven ambitie om 'een substantieel deel van de criminele gelden gemoeid met synthetische drugs te weren uit het Nederlandse financiële systeem' niet is gerealiseerd.

Monitoring

In het eindrapport wordt voorgesteld om over te gaan tot beperkte monitoring. Volgens de projectgroep is namelijk het maximale resultaat met de op dat moment beschikbare informatie bereikt. Men wil in 2022 in nauw contact blijven over het onderwerp en zo zorgen dat de verkregen kennis niet verloren gaat. Hiervoor wordt een expertgroep opgezet, bestaande uit de (dan voormalige) projectleider en de deelnemers, die eens in het kwartaal bijeen zal komen. Het uiteindelijke doel is om indicatoren en query's waar mogelijk verder te verbeteren. Eind 2022 zou worden bekeken of verdere monitoring in 2023 zin heeft.

In het eindadvies voor afsluiting van de monitoring (november 2022) worden de opbrengsten van die fase besproken. Hieruit blijkt dat de doelen van de monitoringsfase niet zijn gehaald. Een vragenlijstrespondent geeft aan dat de verwachtingen over gegevensdeling te hoog waren gespannen. Tijdens een interview verwijst een gesprekspartner naar het feit dat bij een ander project partijen die gegevens moesten gaan uitwisselen meer direct betrokken waren, en dat

er hierdoor meer mogelijkheden leken te zijn. Dit hebben we niet kunnen verifiëren, omdat geen gesprekspartner vanuit de betreffende instantie is gevonden.

Ook het idee om zaken aan te leveren bij de SCTF die wel aan de criteria voor opvolging voldeden, heeft tijdens de monitoringsfase geen opvolging gekregen, zonder dat daarvoor een reden is opgegeven.

Zelfevaluatie

In het eindrapport worden de geleerde lessen uit het project besproken. Ten eerste wordt hierbij ingegaan op de constructie met een kernteam (met daarin één bank) en een flexibele schil met daarin de overige grootbanken. De ervaringen hiermee zijn zoals eerder beschreven wisselend geweest, wat voor de twee subthema's die later zijn gestart binnen het project er toe heeft geleid dat gekozen is voor een aanpak die meer op gezamenlijke inzet gestoeld was. Onder voorwaarden zou een aanpak met een kerngroep voordelig kunnen zijn, omdat hierin meer doorgepakt kan worden. Dan zou de effectiviteit van de indicatoren en query's die uit deze kerngroep worden verspreid echter al beter bewezen moeten zijn. Dat was bij dit project niet mogelijk.

Ook op het gebied van gegevensdeling zijn lessen genoteerd. De verwachtingen over gegevensdeling bleken op meerdere vlakken niet waargemaakt te kunnen worden. Zowel op het publiek-private vlak als tussen private partijen onderling bleken de mogelijkheden voor informatiedeling beperkt. Bij private partijen bleek informatie 'vanwege mededinging' niet te kunnen worden gedeeld en kon het dus ook niet worden opgenomen in de eindrapportage van het project.

Ten aanzien van de beschikbare capaciteit merkt het eindrapport op dat deze over de gehele linie beperkt is gebleken. In het rapport wordt gesproken over 'verschillen in de interne organisatie van de banken, wat leidt tot verschillen in de snelheid van uitvoering en keuzes binnen een FEC PPS-project'. Tijdens een interview gaf een van de gesprekspartners aan dat diens bank beperkte capaciteit vrij kon maken voor dit project. Met name de analyse van de cases die met het runnen van de query's worden opgehaald, legde een groot beslag op de capaciteit van analisten. Volgens het rapport bestaat de indruk dat meer tijd en capaciteit ook betere resultaten had kunnen opleveren. Het rapport stelt dat achteraf gezien meer inzet op één subthema, met ruimte voor dieper onderzoek op basis van bijvoorbeeld openbare bronnen, doelmatiger was geweest.

Als laatste wordt nog aandacht gevraagd voor het feit dat de informatiestructuur van bank tot bank verschilt. Hierdoor zijn de resultaten uit dezelfde zoekactie bij verschillende banken onderling moeilijk vergelijkbaar. Hoewel een oplossing niet direct is gegeven, is wel aangeraden hier bij toekomstige projecten rekening mee te houden.

Vanuit interviews en de vragenlijst wordt in aanvulling op het bovenstaande nog aangegeven dat het project wel indirecte effecten heeft gehad. Een gesprekspartner merkt op dat het bewustzijn over het fenomeen van synthetische drugs gegroeid is binnen de organisatie. Vanuit een andere bank geeft een gesprekspartner aan dat de opbrengsten als validatie van de bestaande modellen gezien kunnen worden. Een derde gesprekspartner merkt op dat in de informele contacten ook belangrijke informatie wordt uitgewisseld en dat daarin een beter beeld ontstaat over de informatiepositie van andere partijen. Deze gesprekspartner had graag gezien dat dit informele contact middels bijvoorbeeld benen-op-tafel-sessies ook een plaats had gekregen binnen het project.

Tussenanalyse

Vanuit het beoordelingskader dat in hoofdstuk 3 is beschreven, is het volgende te zeggen over dit project. In het projectplan is op meerdere punten getracht een koppeling te maken tussen de doelstellingen van het project, de opbrengsten en de missie en doelstellingen van het FEC. Daarbij wordt ook gebruikgemaakt van wetenschappelijke rapporten om de toespitsing van het brede fenomeen ‘drugs’ naar synthetische drugs te beargumenteren. Het project sluit ook aan op bestaande kennis en inzichten uit onder meer onderzoek van de Politieacademie⁹² en het WODC⁹³.

In het projectplan worden doelstellingen en opbrengsten beschreven. De opbrengsten zijn goed meetbaar; er is per opbrengst beschreven wanneer deze goed genoeg zijn. Bij de koppeling tussen projectdoelen (bijvoorbeeld terugdringen criminele geldstromen) en opbrengsten wordt gebruikgemaakt van een veronderstelling dat de opbrengst daadwerkelijk het doel op een significante wijze dient. Er wordt bij de uitwerking van doelen gekozen voor een verschuiving van outcome naar output. Dat is begrijpelijk gezien het feit dat dergelijke doelen vaak draaien om *dark number*-fenomenen⁹⁴, maar duidt er dus ook op dat niet goed in beeld kan worden gebracht in hoeverre de projectdoelen behaald worden.

Bij de uitvoering moeten we constateren dat het projectresultaat grotendeels niet is behaald. Samengevat komt het erop neer dat er wel veel stappen in de goede richting zijn gezet; er zijn indicatoren geïdentificeerd en query's ontwikkeld. Doordat de resultaten vooral op het gebied van kennisontwikkeling zijn gehaald en weinig doorwerking hebben gekregen in de opsporingspraktijk, is het onwaarschijnlijk dat er sprake is van significante impact op de integriteit van het financieel stelsel (aan het eind van de monitoringsfase). De oorzaken daarvoor lijken ten eerste organisatorisch. De capaciteit bij de banken is niet overal groot genoeg gebleken; zeker gezien de inzet die goede analyses bleken te vragen. Bovendien bleken de vereiste informatiestromen tijdens het project niet gerealiseerd te kunnen worden; deels door prioriteitstelling, deels door juridische barrières die vooraf niet voorzien waren en deels doordat de benodigde informatie niet beschikbaar bleek te zijn op de juiste plekken.

Achteraf lijkt het erop dat de verwachtingen voor dit project te hoog waren. Er is in de volle breedte gewerkt aan detectie van inkoop, verkoop én productie van synthetische drugs, terwijl niet voor alle onderzoeken capaciteit beschikbaar bleek. SCTF en Fintell Alliance konden niet worden ingezet om het project verder te helpen. Op meerdere vlakken bleken de mogelijkheden op het gebied van gegevensdeling tegen te vallen.

De doorwerking van het project is beperkt gebleven tot kennisvergroting binnen de deelnemende organisaties. Dat is zeker niet zonder waarde, maar blijft wel achter bij de ambitie om een substantieel deel van de aan synthetische drugs gerelateerde geldstromen in te perken.

6.9 Project 8: Crypto

Project 8: Crypto	
Projectleiding:	Rabobank en OM
Sponsor:	Rabobank en OM

⁹² Tops e.a. 2018.

⁹³ B. Unger e.a.

⁹⁴ De term *dark number* wordt vaak gebruikt voor verschijnselen waarvan de omvang niet goed in beeld is te krijgen of niet goed is te meten.

Deelnemers:	Rabobank, OM, ABN AMRO, ING, Volksbank, politie, FIOD, FIU, DNB Vanaf oktober 2022: Bitonic, Bitvavo en Litebit (na afstemming met de Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland)
Looptijd beoogd:	8 februari 2022 t/m 30 juni 2023
Looptijd gerealiseerd:	8 februari 2022 t/m 26 september 2023
Doelen:	— Meer kennis en bewustzijn van witwassen van criminele gelden waarbij gebruik wordt gemaakt van crypto. — Aanpakken van geldstromen (direct of indirect) die hierbij betrokken zijn, onder andere op basis van een lijst met indicatoren / <i>red flags</i> die specifieke bruikbaar zijn in de transactiemonitoring door banken. — Een 'substantiële hap' nemen uit de (crypto-gerelateerde) criminele geldstroom in Nederland.
Resultaat:	— Verbeterde kennis over het thema, onder meer door brede samenwerking (ook buiten de convenantpartners). — Inzicht in de transactieketen en de beperkte rol van bancaire transacties in deze keten. — Kennisdocument met <i>red flags</i> (gebaseerd op professionele oordeelsvorming, maar niet bevestigd op basis van casuïstiek).
Doelrealisatie:	— Kennis en bewustzijn is verbeterd, maar niet op de manier die was voorzien. — De andere doelen zijn ook niet behaald zoals beoogd.

Verantwoording

In het kader van dit onderzoek zijn het projectplan, het eindrapport van het project, het eindadvies voor afsluiting van de monitoringsfase en het 'Kennisdocument Crypto' bestudeerd. De digitale vragenlijst is door vijf deelnemers ingevuld (zowel publiek als privaat). Er zijn drie interviews afgenomen (ook zowel publiek als privaat). In totaal zijn er van zeven unieke personen bevindingen opgehaald.

Aanleiding project

In de National Risk Assessment 2019 is het gebruik van cryptovaluta als een van de grootste witwasrisico's genoemd. In het Expertplatform FEC PPS is in 2021 gesproken over het thema crypto, waarbij er volgens de deelnemers indicaties waren dat cryptovaluta werden ingezet voor criminele transacties. Deze risico's genereerden aandacht vanuit FEC PPS, waarbij ook speelde dat destijds de totstandkoming van nieuwe Europese cryptoregelgeving verwacht werd.⁹⁵ Begin 2022 is daarom uitgezocht welke kennis en mogelijkheden van versterking in de detectie en aanpak van criminele (crypto)transacties en crimineel vermogen aanwezig waren. Zowel publieke als private partners bleken al stappen te hebben gezet in de aanpak en detectie van criminele (crypto)geldstromen. De wens bestond om in gezamenlijkheid te werken aan het opwerpen van barrières om omzetting van illegale cryptovaluta naar traditionele valuta tegen te gaan. Dit was de aanleiding om dit project op te zetten.

Totstandkoming

Anders dan bij veel andere projecten was bij de aanvang van dit project nog niet bekend welke partij(en) de sponsor en de projectleider zouden leveren. Uiteindelijk is gekozen voor een duaal projectleiderschap; vanuit de publieke sector is door het OM een projectleider aangesteld, vanuit de private sector iemand vanuit een bank. Met het duale projectleiderschap kon men aansluiting vinden bij beide sectoren.

⁹⁵ Het Europese wetgevingspakket 'Markets in Crypto-Assets Regulation' is sinds 30 december 2024 van toepassing op crypto-aanbieders.

In eerste instantie waren enkel partijen vanuit de FEC PPS betrokken; naast het OM en de Rabobank waren dit vanuit de publieke sector de FIU, politie, FIOD en DNB, vanuit de private sector waren het de overige grootbanken. Na een half jaar, waarbij het beeld steeds duidelijker werd dat de banken bij veel cryptotransacties niet betrokken waren, is besloten om de Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland te benaderen met het verzoek ook deel te nemen. Hierop hebben drie bedrijven uit deze sector zich aangesloten bij het project. Voor deze partijen moest een soort tweede projectstart plaatsvinden.

Beoogde uitvoering

Voorafgaand aan het project is door een team binnen het Organized Crime Field Lab (OCFL), genaamd Cryptail⁹⁶, een lijst met *red flags* opgesteld die een handvat zou moeten bieden voor onderzoek naar cryptogelateerde transacties en het witwaspotentieel dat verbonden is aan crypto. Deze lijst vormde een basis voor het werk dat in dit project zou moeten worden uitgevoerd.

Het project is opgezet in drie fases. In de eerste fase zouden kennissessies met de publieke partners worden georganiseerd, terwijl ook casestudy's zouden worden uitgevoerd om vanuit de lijst *red flags* te komen tot een set indicatoren waarmee cryptogelateerde transacties gedetecteerd zouden kunnen worden. In het projectplan is expliciet opgenomen dat het doel niet is om een bruikbare query te ontwikkelen. Op basis van ervaringen uit andere FEC-projecten achtte men dit doel vooralsnog te ambitieus.

In de tweede fase zouden de banken de set indicatoren gaan bewerken tot een model waarmee relevante transacties gedetecteerd moesten worden. Ketenpartners in de opsporing zouden op de hoogte worden gebracht dat deze fase gestart werd en dat hieruit mogelijk meldingen van ongebruikelijke transacties te verwachten waren waarop men zou moeten acteren. De derde fase behelsde het opstellen van een kennisdocument en het eindrapport.

Gerealiseerde uitvoering

In het eindrapport valt te lezen dat in de analysefase beperkte resultaten zijn geboekt. De lijst van Cryptail is wel volledig geanalyseerd conform het plan. Een aantal labels is voor banken relevant bevonden. In de verdiepende fase kon echter niet op de beoogde wijze verder worden gewerkt. Dit is hoofdzakelijk veroorzaakt door het feit dat relevante casuïstiek in relatie tot de monitoringsystemen van de banken niet voorhanden bleek te zijn. Hierdoor konden geen serieuze vervolgstappen worden gezet in het vaststellen van een set indicatoren. Daarmee vielen alle vervolgstappen ook weg (detecteren van ongebruikelijke transacties, doormelding aan opsporingsinstanties, onderzoek aldaar en terugkoppeling naar banken).

Opbrengsten

In de eindrapportage zijn de behaalde resultaten beschreven. Deze resultaten worden in de rapportage allemaal geschaard onder het verbeteren van kennis over aan (criminele) crypto gerelateerde geldstromen. Zo wordt gewezen op het feit dat cryptodienstverleners voor het eerst betrokken zijn bij een FEC-project en dat dat nieuwe kennis heeft opgeleverd. Vervolgens licht men toe dat er enkele concrete inzichten zijn gekomen in de ineffectiviteit van enkele specifieke controlemechanismen die worden gebruikt door publieke en private partijen in de financiële sector. Ook wordt het aangescherpte beeld van hoe crypto wordt gebruikt om buiten banken om te werken als opbrengst genoteerd.

⁹⁶ In dit team zitten vertegenwoordigers van het OM, DNB, politie, FIOD en FIU.

In het kennisdocument wordt uitgebreid beschreven hoe de *red flags* en de bijbehorende labels zijn beoordeeld tijdens het project. Ook worden de bevindingen over de meldgrens en over gegevensdeling bij cryptodienstverleners beschreven als bestuurlijke aandachtspunten. In het kennisdocument wordt expliciet vermeld hoe bancaire instellingen gebruik hebben kunnen maken van de opbrengsten van het project. Het eindrapport wijst ook onder niet-behaalde resultaten op het feit dat het niet is gelukt een lijst met indicatoren / *red flags* op te leveren, die specifiek bruikbaar is in de transactiemonitoring bij banken. Hiervoor worden ook verklaringen gegeven die verband houden met meetbaarheid en operationalisering.

Monitoring

Er is geen monitoringsfase gestart bij dit project. Een geïnterviewde heeft aangegeven dat dit niet zinvol werd geacht, omdat de opbrengsten van het project geen aanleiding gaven om vervolgacties op te zetten die gemonitord moesten worden.

Zelfevaluatie

In het eindrapport wordt expliciet ingegaan op het niet-behalen van de tweede doelstelling, te weten het opleveren van een lijst met indicatoren / *red flags*. 'Het niet behalen van [deze doelstelling] is een domper. Met name het besef dat al eerder bekend had moeten zijn dat deze doelstelling niet realistisch was en dat er veel energie in is gestopt hier (alsnog) een succes te boeken, is teleurstellend.' Men bepleit om in de toekomst een haalbaarheidstoets uit te voeren om teleurstellingen te voorkomen.

In het rapport zijn de geleerde lessen opgetekend. Voor een belangrijk deel zien deze op de doelstellingen en de scope van het project. Het eindrapport stelt dat het thema crypto te algemeen bleek en dat de scope te breed was. Een haalbaarheidstoets had eerder inzicht kunnen brengen in de mogelijkheden binnen de scope. Vervolgens stelt men dat het beter was geweest om de scope die is bepaald voor het project niet als gegeven te beschouwen indien deze niet werkbaar blijkt te zijn. Mogelijk had deze bijgesteld kunnen en moeten worden. In de projectrapportages is wel steeds aangegeven dat een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van het project niet ingevuld kon worden en dat het projectresultaat daarmee onder druk kwam te staan, maar dit is nooit geëscaleerd naar de FEC-raad PPS. Een geïnterviewde verklaart dat wel is geconstateerd dat de voortgang achterbleef. Hierop is niet meer bijgestuurd, maar is besloten de beperkingen als gegeven te beschouwen. Vervolgens is door het projectteam besloten om de kennis die wel was opgedaan, vast te leggen en tot een afronding van het project over te gaan.

Aangezien het lang heeft geduurd voordat definitief onderkend werd dat de voortgang onvoldoende was om de doelstellingen van het project volledig te behalen, werd het ook moeilijker om van alle deelnemers de beoogde inzet te blijven vragen. De resultaten bleven lang uit en dat had zijn weerslag op de inzet. De opbrengsten voor de banken waren ook verschillend.

Het duale projectleiderschap heeft gevarieerde ervaringen opgeleverd. In het eindrapport wordt gesproken over positieve ervaringen met betrekking tot de inrichting van het project. Een deelnemer geeft hierover aan dat het prettig was om een projectleider als aanspreekpunt te hebben die het perspectief van de publieke partners goed begreep. Toch geeft een andere gesprekspartner aan dat het duale projectleiderschap soms als verwarrend is ervaren en dat daadkracht soms leek te ontbreken. Dit sluit aan bij de situatie die we hierboven schetsen, waarbij (volgens een gesprekspartner) onnodig lang is gewacht toen er onvoldoende voortgang was in het project.

Het betrekken van cryptodienstverleners is in het eindrapport zeer positief beoordeeld. De beschikbare kennis in het project werd daardoor aanzienlijk groter. Meerdere gesprekspartners hebben tijdens interviews en in de vragenlijst aangegeven dat het goed was geweest als eerder in het project, of al bij aanvang, deze stakeholders al mee waren genomen. Verder is bij dit project duidelijk geworden dat niet enkel de juiste organisaties moeten worden meegenomen, maar dat het ook van belang is binnen die organisatie de juiste personen te selecteren voor deelname aan het project.

Het delen van informatie bleek in dit project een bottleneck. Er is in de eindrapportage en in het kennisdocument gewezen op wettelijke beperkingen als het ging om het uitwisselen van gegevens tussen de cryptodienstverleners en de banken. Gebleken is dat deze uitwisseling niet mogelijk is op basis van artikel 23 Wwft. In het rapport is ook nog genoteerd dat 'het aangeven van deze behoefte tot informatiedeling [tussen banken en cryptodienstverleners (onderling) geen (voorgenomen) wijziging van de Wwft teweeg heeft gebracht'.

Tussenanalyse

Op basis van het beoordelingskader van hoofdstuk 3 geven we een eerste analyse van dit project. In het projectplan wordt een beoogd effect beschreven dat als einddoel van het project opgevat kan worden: men wil door effectieve samenwerking crypto-gerelateerde geldstromen beter begrijpen, detecteren en bestrijden. Impliciet wordt duidelijk dat het bereiken van dit effect aansluit bij de brede doelstelling van de FEC PPS om een integer financieel stelsel te waarborgen en daarmee ook witwassen te bestrijden en onderliggende criminaliteit te voorkomen. Het projectplan spreekt vervolgens over beoogde resultaten: een lijst met bruikbare indicatoren / *red flags* en verbeterde kennis vastgelegd in een kennisdocument. Deze zijn te zien als tussendoelen, die bereikt worden als middelen beschikbaar komen die worden omschreven als 'tijdig beschikbare capaciteit van alle betrokken partners en specifieke capaciteit voor het produceren, implementeren en evalueren van de bovengenoemde producten'. Verderop in het projectplan wordt beschreven hoe deze capaciteit moet worden benut.

Het projectplan beschrijft daarmee impliciet de beleidstheorie voor het project op een redelijk navolgbare en logische wijze. De aanleiding van het project wordt niet zozeer in wetenschappelijke inzichten gezocht, maar sluit wel aan op bestaande kennis en inzichten uit onder meer de National Risk Assessment 2019 en besprekingen in het Expertplatform FEC PPS. Door gebruik te maken van een lijst van Team Cryptail van het OCFL worden ook beschikbare instrumenten goed benut. De tussendoelen (of beoogde resultaten) zijn goed gedefinieerd en uitgewerkt, ook omdat wordt beschreven hoe ze inzetbaar zouden moeten zijn en welk effect ze zouden moeten sorteren. Het einddoel is minder concreet gemaakt maar ligt wel in het verlengde van de tussendoelen, waarmee beredeneerd kan worden dat wanneer de tussendoelen bereikt zijn, het einddoel ook in enige mate behaald is.

We hebben geconstateerd dat het project niet conform plan is uitgevoerd en dat het beoogde resultaat ook niet behaald is. Twee van de drie fasen zijn niet succesvol uitgevoerd. De verklarende factoren hiervoor zijn met name te vinden in te hoge verwachtingen vooraf. Organisatorisch en sociaal stonden de seinen op groen, maar het project kwam niet goed op gang en daarmee stokte de beoogde verdieping.

Er is hierdoor sprake van beperkte doorwerking op het tegengaan van financieel-economische criminaliteit. De kennis over het onderwerp binnen het werkveld is vergroot en vastgelegd. Daarmee zijn banken beter in positie gebracht om crypto-gerelateerde transacties in beeld te

krijgen. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de opbrengsten niet hebben geleid tot concrete aanpassingen in transactiemonitoring of andere processen. Dit valt te verklaren doordat de projectresultaten onvoldoende concrete handvatten boden voor aanpassingen.

7 Analyse

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de eindanalyse. Deze analyse bestaat uit twee onderdelen:

1. de analyse van de bevindingen uit de bestudeerde projecten en;
2. de analyse van bevindingen die in algemene zin zijn opgetekend over processen rondom projecten binnen het FEC.

Voor de analyse van de bestudeerde projecten gebruiken we het beoordelingskader dat we in hoofdstuk 3 hebben gepresenteerd. In paragraaf 7.2 wordt de totstandkoming van de projecten besproken op basis van paragraaf 3.2. De analyse van de uitvoering wordt behandeld in paragraaf 7.3, op basis van het kader zoals geschetst in paragraaf 3.3. Hierbij hebben we een uitsplitsing gemaakt in start en inrichting van de projecten, de interne uitvoering, de monitoringfase en contextuele factoren. Niet alle in paragraaf 3.3 genoemde verklarende factoren worden in deze analyse expliciet besproken; voor een aantal factoren geldt dat hier geen inzicht is verkregen (of slechts zeer beperkt) waardoor er geen rode lijn beschreven kan worden, noch conclusies kunnen worden getrokken over in hoeverre deze factoren van belang zijn geweest. De doelrealisatie en de doorwerking komen in paragraaf 7.4 aan de orde. Ook hierbij geldt dat we de analyse baseren op die factoren waarvoor een duidelijk beeld is ontstaan op basis van bevindingen bij meerdere projecten.

We benoemen nogmaals dat de voor dit onderzoek geselecteerde projecten zijn uitgevoerd in de periode 2020-2023. Dit heeft tot gevolg dat de bevindingen deels zijn gebaseerd op een situatie die inmiddels mogelijk niet meer van kracht is. We hebben in onze interviews voor zover mogelijk de vraag gesteld in hoeverre het beeld van het project en de organisatie tegenwoordig anders is. Ook hebben we in aanvullende interviews geprobeerd het ontstane beeld zo veel mogelijk te actualiseren. Toch is het niet volledig uit te sluiten dat de analyse op enkele punten niet meer van toepassing is op de huidige situatie.

In paragraaf 7.5 is onze analyse van de algemene situatie bij het FEC rondom projecten beschreven. Deze analyse gebeurt dus niet op basis van het beoordelingskader zoals beschreven in hoofdstuk 3. Deze analyse doen we op basis van bevindingen die opgehaald zijn binnen de casestudy's, maar ook bij gesprekken van algemene aard en uit algemene documentatie. Tot

slot analyseren we in paragraaf 7.6 de verhouding tussen overlegorganen die bij het FEC betrokken zijn.

In de analyse wordt regelmatig gesproken over de CPO's en de FEC-raad. Tenzij dit wordt gespecificeerd, gaat het hier zowel om de CPO's en FEC-raad waar alleen de publieke partners zitting in nemen als om de CPO's en FEC-raad waar ook de private partners aan deelnemen.

7.2 Totstandkoming

Bij de start en de inrichting van projecten speelt het projectplan een grote rol. In dit document staat bij alle projecten beschreven wat de aanleiding is voor het project, wat de doelen zijn en hoe dit aansluit op de doelstellingen van het FEC(-PPS). De aanleiding van de projecten ligt vaak in wetenschappelijke inzichten of ontwikkelingen in het veld, en er wordt goed vermeld welke activiteiten al in andere verbanden of door andere instanties zijn uitgevoerd. De doelen van het project sluiten op logische wijze aan op de doelstellingen van het FEC(-PPS), waarbij een expliciete koppeling niet altijd wordt beschreven, ook omdat deze koppeling vaak vanzelfsprekend is voor projectdeelnemers.

De doelstellingen voor de acht bestudeerde projecten zijn niet altijd op dezelfde manier beschreven. Soms wordt bijvoorbeeld expliciet beschreven wat de *deliverables* voor het project zijn, soms worden doelen op een meer globale manier aangeduid. Een deel van de projectdoelen is niet goed meetbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verbeteren of opzetten van kennis, processen of samenwerking, zonder dat aangeduid wordt hoe die verbeteringen precies in de praktijk zouden moeten uitpakken en aan welke criteria ze precies moeten voldoen. In een aantal gevallen wordt als doel gesteld om bijvoorbeeld een aantal zaken te laten onderzoeken door opsporingsinstanties, waarmee dus een concreet en meetbaar doel is vastgesteld. Voor alle projecten is een tijdsplan uitgezet en zijn de fases van het project goed beschreven.

7.3 Uitvoering

7.3.1 Start en inrichting

We hebben geconstateerd dat de keuze voor een bepaalde projectleider soms wordt gemaakt voor aanvang van het project, bijvoorbeeld omdat de projectleider ook expert is binnen diens organisatie of omdat deze persoon het onderwerp heeft voorgesteld in een van de overlegorganen. In een aantal gevallen is na selectie van een project gezocht naar een projectleider. Bij één PPS-project is voor een duaal projectleiderschap gekozen. Die vorm leverde wisselende ervaringen op, maar is niet uitgebreid geëvalueerd of (voor zover wij konden zien) opnieuw ingezet. Er wordt bij het aanstellen van een projectleider geen gebruikgemaakt van een vastgesteld profiel. Dit terwijl het welslagen van een project mede afhankelijk is gebleken van goed en doortastend projectleiderschap.

De samenstelling van projectteams is bij vrijwel alle projecten op organisatieniveau goed gekozen, volgens de deelnemers zelf. Wel is er bij een tweetal projecten geconstateerd dat daar niet de experts vanuit elke organisatie in het projectteam waren geplaatst. Dit heeft gevolgen voor de efficiëntie in het project, bijvoorbeeld waar het gaat om het snel inzicht krijgen in beschikbaarheid van casuïstiek. Een ander project verliep juist heel goed, omdat de projectleider al een netwerk had opgebouwd voor aanvang van het project en het projectteam vanuit

dat netwerk had uitgenodigd. Daarmee is de selectie van projectleden – niet alleen van organisaties, maar ook van personen binnen die organisaties – een belangrijke factor gebleken.

De mate waarin in projectplannen vooraf wordt beschreven welke exacte werkwijze zal worden gevolgd, verschilt voor de acht bestudeerde projecten. Er is wel sprake van een beschrijving van de fasen en activiteiten daarbinnen, maar de operationele gang van zaken wordt vaak gedurende het project ingericht. Dat biedt vrijheid om met elkaar in overleg te gaan en op basis van beschikbare capaciteiten invulling te geven aan het projectplan. Aan de andere kant kunnen verwachtingen ook te hooggespannen blijken. We zagen dit bijvoorbeeld bij het project *Synthetische drugs* waarbij de inzet van de SCTF en de Fintell Alliance niet gerealiseerd kon worden.

In de projectplannen is de beschrijving van risico's en bijstuurmogelijkheden wisselend van omvang en diepgang. Bij de vroegere projecten mist een risico-paragraaf in zijn geheel. Bij de latere projecten is in het standaardformat voor een projectplan wel een paragraaf voor risico's en externe afhankelijkheden opgenomen. Daarin worden doorgaans wel risico's op globale wijze omschreven, maar wordt niet expliciet gemaakt wanneer deze risico's zich materialiseren en welke maatregelen precies door wie worden genomen.

7.3.2 Interne uitvoering van projecten

De acht bestudeerde projecten zijn alle vanaf de start uitgevoerd conform het plan. Bij een aantal projecten is wel geconstateerd dat de voorgenomen uitvoering in de latere fasen van het project soms geen doorgang kon vinden. We hebben een aantal keer dezelfde problematiek gezien die tijdens de uitvoering van projecten naar boven kwam:

- De mogelijkheden van gegevensdeling bleken bij drie projecten niet zo groot als van tevoren gedacht. Dit kan veroorzaakt zijn door juridische belemmeringen, of doordat de interpretatie van die belemmeringen door verschillende partijen af bleek te wijken. Hierbij kon het gaan om bepalingen in de Wwft, om beperkingen vanuit de Wet politiegegevens (Wpg), om bedrijfsgevoelige informatie of om cliëntgegevens. Bij verschillende interpretaties is vaak de uitkomst dat de lijn van de meest 'strengere' interpretatie wordt gevolgd, zo bleek bijvoorbeeld bij het project *Witwassen bij uitbuitingssituaties*.
- Bij de PPS-projecten was vaak een vorm van feedback beoogd, waarmee vanuit opsporingsinstanties informatie zou worden verstrekt over de bruikbaarheid van gemelde ongebruikelijke (en later als verdacht aangemerkte) transacties. Op basis hiervan zouden de zoekslagen en meldingen aangescherpt kunnen worden. In de praktijk bleken deze feedbackloops niet goed tot stand te komen, hetzij door bovengenoemde belemmeringen ten aanzien van gegevensdeling, hetzij door de beperkte looptijd van een project.
- Bij een aantal projecten bleek de analyse van de resultaten van query's (om te bepalen of resultaten daadwerkelijk wezen op het onderzochte criminele gedrag) door de banken complexer dan vooraf gedacht. Aangezien op dat moment niet meer opgeschaald werd, bleven de opbrengsten van deze analyse te beperkt.
- Bij drie projecten was in het projectplan ingezet op behandeling van bepaalde dossiers in de Fintell Alliance, maar bleek dat daar onvoldoende capaciteit beschikbaar was, dan wel niet op het juiste moment of niet in voldoende mate.

Bij de projecten waar de uitvoering gedurende het project (deels) stokte, zien we dat ook de resultaten niet volledig worden behaald. Bij vrijwel alle projecten is er wel sprake van het creëren, vergroten en/of uitwisselen van kennis en is een kennisdocument opgeleverd waarmee de organisaties in het veld beter in positie worden gebracht ten aanzien van het onderzochte fenomeen. Daarbij is ook bij de PPS-projecten vaak sprake van aanscherping van de

indicatoren die gebruikt kunnen worden om het fenomeen te detecteren. Er is tijdens deze evaluatie geen goed beeld verkregen van in hoeverre deze indicatoren daadwerkelijk in de praktijk in gebruik zijn genomen. De einddoelen (of beoogde effecten) zijn in de meeste gevallen niet gerealiseerd, of niet meetbaar. Daarbij gaat het dan om bijvoorbeeld het terugdringen van crimineel gedrag, of het aanzienlijk beperken van geldstromen gerelateerd aan bepaalde criminele gedragingen.

Bij de projecten is steeds wel geconstateerd wanneer er knelpunten waren in de uitvoering. Daarop is vervolgens bij bijna alle projecten niet geacteerd. De knelpunten bij gegevensdeling werden als gegeven beschouwd, wat begrijpelijk is aangezien het vaak ging om juridische kaders die niet binnen de projectlooptijd veranderd konden worden. Bij problemen ten aanzien van capaciteit (of complexiteit van casuïstiek, waardoor de capaciteit niet voldoende bleek) is ook nooit ingegrepen. Ook op dit punt werd het knelpunt (de beschikbare of beschikbaar gekomen capaciteit) als gegeven beschouwd.

De mate waarin deelnemers een proactieve bijdrage leverden, verschilde per project. Bij een aantal projecten leverden alle deelnemers een proactieve bijdrage, bij ongeveer de helft van de projecten was dit niet voor alle deelnemers het geval. Een aantal keer is geconstateerd dat partners wel deden wat vooraf afgesproken was, maar dat niet werd meegedacht over verdere kansen of mogelijkheden om het project vooruit te helpen.

Factoren van invloed

Kijkend naar onderliggende factoren die hielpen bij een succesvolle uitvoering, zien we dat het projectleiderschap bij alle projecten positief werd beoordeeld door de deelnemers. Wel werd de constructie van een duaal projectleiderschap niet unaniem positief beoordeeld, met name omdat de verdeling van verantwoordelijkheden niet helemaal helder leek. De projectdoelen, werkafspraken en verantwoordelijkheden voor de deelnemers waren doorgaans helder opgesteld of werden gedurende het project duidelijk. De capaciteit bleek niet altijd voldoende te zijn, met name bij projecten waarbij de casuïstiek complexer bleek dan gedacht.

De grondhouding van de deelnemers bij projecten was doorgaans goed. Er was vrijwel bij alle projecten sprake van bereidheid tot samenwerking; bij slechts één project was het vooral (de organisatie van) de projectleider die eigenaarschap toonde, terwijl de andere partijen minder betrokken leken. Bij de overige projecten verliep dit wel goed. De bovengenoemde knelpunten rondom gegevensdeling lijken ook niet het gevolg van een gebrek aan vertrouwen tussen deelnemers, maar van juridische belemmeringen (of de risicobereidheid van deelnemers met betrekking tot deze belemmeringen). In het beschikbaar stellen van capaciteit en energie voor het bijdragen aan projecten tonen de deelnemende organisaties ook dat ze het gedeelde belang boven het eigen belang konden plaatsen, al is het alleen al door capaciteit beschikbaar te maken voor projecten die niet direct op korte termijn resultaten hebben opgeleverd voor de eigen organisatie. Deelnemende partijen zien in dat projecten niet op zichzelf staan en dat het geheel aan opbrengsten van de projecten in hun totaliteit de FEC-partners ten goede komen.

De voornaamste knelpunten ten aanzien van de grondhouding betreffen de verwachtingen die ten grondslag lagen aan de projecten. Zowel op het gebied van gegevensdeling als op het gebied van de benodigde capaciteit blijken verwachtingen bij een groot deel van de projecten te positief. Voor de juridische belemmeringen ten aanzien van gegevensdeling zou een voor de hand liggende oplossing zijn om hier voorafgaand aan het project duidelijkheid over te verkrijgen. Deze belemmeringen hebben immers in potentie een grote invloed op de haalbaarheid van de projectdoelen en zijn daarmee in feite al relevant bij de selectie van projecten.

Ook het feit dat de complexiteit van de benodigde analyses een aantal keer groter is gebleken dan gedacht, waardoor de beschikbare capaciteit een bottleneck vormde voor de uitvoering van projecten, vraagt om processen die meer lerend vermogen tussen de projecten realiseren.

Een goede organisatorische inbedding van de uitvoering van FEC-projecten heeft een positief effect op het welslagen van de projecten. Het beeld dat uit de projecten is ontstaan, verschilt per organisatie. Bij de grootbanken zijn grote afdelingen actief waarbinnen structureel capaciteit beschikbaar is voor FEC-gerelateerde activiteiten. Tegelijkertijd zien we dat dit geen garantie is dat voor elk project voldoende capaciteit beschikbaar is. Zeker wanneer door onverwacht grote complexiteit van casuïstiek opschaling gewenst zou zijn, zien we dat dit eigenlijk niet gerealiseerd kan worden. De beschikbare capaciteit voor projecten is sterk afhankelijk van andere projecten en werkzaamheden die in dit werkveld lopen bij de banken, waardoor er niet makkelijk opgeschaald kan worden in een project. Bij de publieke partners zien we dat de Belastingdienst een vast team heeft voor FEC-werkzaamheden, maar dat bij andere organisaties per project wordt gekeken welke personen in het projectteam geplaatst kunnen worden. Daarbij is niet enkel expertise en ervaring met het onderwerp van belang; ook capaciteit ten tijde van het project is hierbij een criterium. Wat betreft het organiseren van kennisdeling binnen de organisaties van de deelnemers is doorgaans bij alle partijen wel voldoende capaciteit beschikbaar gekomen.

7.3.3 Monitoringsfase

Bij bijna alle projecten is een monitoringsfase ingesteld na afronding van het project. Hoewel deze fase niet in het beoordelingskader is opgenomen, hebben we geconstateerd dat er wel regelmatig voor het project relevante acties zijn uitgevoerd in deze fase. Daarom plaatsen we ook over de monitoringsfase enkele analyserende opmerkingen.

In de projecten is de monitoringsfase beperkt en sluit die niet aan bij de bedoeling van deze fase op papier: het primaire doel is het bijhouden van de effecten van de projecten en waar mogelijk het bevorderen daarvan. In de projecten zien we dat in de monitoringsfase een aantal vervolgacties wordt geformuleerd, waarover in het eindadvies wordt gerapporteerd. In het eindadvies blijkt geregeld dat de vervolgacties nog niet zijn uitgevoerd. In geen van de monitoringsfases werden de effecten van het project bijgehouden. In het project *Synthetische drugs* was het oorspronkelijke plan wel om een feedbackloop op te zetten, maar is dit om onbekende redenen niet gelukt.

De reden dat de effecten niet werden bijgehouden, is gerelateerd aan de omstandigheid dat de projecten vaak niet tot een concreet resultaat leidden. Als er geen concrete resultaten zijn, zoals bij het project *Illegale trustdienstverleners* of het project *Crypto*, is de monitoring niet zinvol. De indirecte invloed van de projecten, door een verhoogd kennisniveau of een verbeterde samenwerking, wordt echter ook niet gemonitord. We merken op dat deze indirecte invloed in de vorm van een verhoogd kennisniveau en verbeterde samenwerking niet goed in kaart kan worden gebracht door het ontbreken van monitoring op dit punt.

7.3.4 Contextuele factoren

In het beoordelingskader hebben we gewezen op contextuele factoren die een positief of negatief effect kunnen hebben op de uitvoering van projecten. Bij bestuderen van de casussen is gebleken dat de genoemde factoren (juridische belemmeringen bij gegevensdeling, politieke ontwikkelingen, COVID-19) geen noemenswaardige of structurele effecten hebben gehad op de uitvoering van de bestudeerde projecten.

7.4 Doelrealisatie

De doelstelling van het FEC is het versterken van de integriteit van het financiële stelsel en daarmee samenhangend de aanpak van financieel-economische criminaliteit. De vraag is of en in hoeverre de projecten bijdragen aan deze doelstellingen en van invloed zijn op het beleid en de interventies van de partners. Zoals we in het beoordelingskader hebben opgemerkt, kunnen de projecten direct en indirect van invloed zijn op het beleid van de betrokken partners en daarmee bijdragen aan de doelstellingen van het FEC. Deze invloed kan direct zijn (bijvoorbeeld door nieuwe risico-indicatoren) of indirect (bijvoorbeeld doordat het de kennis van betrokken medewerkers vergroot).

We constateren dat het project *Dividendstripping* heeft geleid tot een aanpassing in de werkwijze ten aanzien van dividendstripping. De andere projecten hebben niet zichtbaar tot wijzigingen in beleid of nieuwe of aangepaste interventies geleid. In het kader van de projecten is het lastig gebleken om risico-indicatoren te formuleren voor het toezicht door publieke partners of de transactiemonitoring door banken. De directe invloed van de projecten is daarmee beperkt.

Daarentegen zijn de projecten – volgens de documenten en de interviews met betrokkenen – wel indirect van invloed geweest op de betrokken organisaties. Dit bestaat met name uit de kennis die in het kader van de projecten wordt opgedaan. Hierbij gaat het in de eerste plaats om concrete kennisproducten, waarbij geïnterviewden met name positief zijn over de kennisproducten van het project *Dividendstripping* en *TBML-Automotive*. Los van de andere kennisproducten, wordt vaak genoemd dat de projecten hebben geleid tot een verbeterd kennisniveau. Dit verbeterde kennisniveau is het gevolg van het feit dat de betrokkenen zich hebben verdiept in een bepaald onderwerp en contact hebben gehad met organisaties die al over meer kennis beschikten. Een andere, indirecte invloed van de projecten is dat de betrokkenen zich beter bewust worden van de (informatie)positie van de andere organisaties en dat ze personen bij andere organisaties leren kennen. Beide punten kunnen bijdragen aan een verbeterde samenwerking.

7.5 Organisatie van het FEC rondom projecten

7.5.1 Selectie projecten en overkoepelende strategie

Met betrekking tot de selectie van projecten zien we dat hier voor de volledig publieke projecten een andere methodiek wordt gehanteerd dan voor de projecten in het kader van publiek-private samenwerking (PPS). Dit wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdlijnen komt het erop neer dat voor het publieke spoor gebruik wordt gemaakt van een top-down benadering, waarbij de FEC-raad thema's vaststelt en projecten selecteert. Bij de projecten binnen FEC PPS is de FEC-raad PPS wel het orgaan dat de projecten selecteert, maar worden de eerste stappen in dit proces gezet in het expertplatform PPS. Daarbij is dus juist sprake van een bottom-up benadering.

We zien dat deze op papier verschillend gekozen benaderingen in de praktijk op vergelijkbare wijze vorm krijgen. Bij de top-down benadering bij het FEC blijkt dat de leden van de FEC-raad zich toch ook laten voeden door inhoudelijk experts die meer op beleidsniveau of operationeel niveau opereren, waardoor ook in dit proces een bottom-up element zit. Ook bij de FEC PPS spoor begrijpen we dat de bespreking van thema- en projectkeuze op het niveau van CPO

Beleid grotendeels overeenkomt met die in de FEC-raad en dat er in wezen niet sterk wordt afgeweken van de op dat beleidsniveau gekozen lijnen.

Wat opvalt is dat er bij de selectie van projecten geen sprake is van een strikt beoordelingskader. Er wordt in het Expertplatform PPS wel gebruikgemaakt van een lijst met criteria, aan de hand waarvan projecten een score toegekend krijgen. Deze criteria worden echter niet gewogen, waardoor ze in eerste instantie in de score allemaal even zwaar meetellen. Vervolgens wordt in de mondelinge bespreking alsnog gekeken hoe zwaar de scores op bepaalde criteria zouden moeten wegen. Dit is begrijpelijk vanuit het oogpunt dat een rekenkundige score niet zaligmakend is en dat er nog andere factoren kunnen meewegen bij de selectie van projecten, maar het opent wel weer de deur voor subjectieve (voor)selectie van projecten. Bij de andere overlegorganen is dit nog sterker het geval, omdat hier op basis van de bespreking in de overleggen voorkeuren worden uitgesproken en keuzes worden gemaakt.

De algehele opzet van de selectieprocessen voor projecten – zowel publiek als publiek-privaat – schept bij ons de indruk dat hierdoor niet is geborgd dat de geselecteerde projecten ook daadwerkelijk de grootste bijdrage aan de doelstellingen van het FEC zullen leveren. Factoren als een goede presentatie van de voorgestelde projectaanpak, de beschikbaarheid van capaciteit voor projectleiding en -uitvoering, de beschikbaarheid van informatie of belangen in het publieke debat kunnen ook een rol spelen bij de besluitvorming. Dat is begrijpelijk vanuit de gedachte dat de uitvoerbaarheid van projecten een factor van belang kan zijn, maar geeft ook ruimte om strategisch beleid (mede) te laten sturen door tijdelijke, subjectieve en willekeurige factoren.

7.5.2 Monitoring en sturing van projecten

In deze paragraaf geven we onze analyse van de sturing en monitoring bij de projecten, waarbij we onder dat laatste de monitoring van de FEC-projecten binnen de FEC-overleggen en FEC-raden bedoelen. Dit in tegenstelling tot de monitoringsfase die doorgaans na een projectfase wordt gestart door (een deel van de) projectdeelnemers en die is besproken in paragraaf 7.3.3.

Bij zowel de publieke projecten als de PPS-projecten is sprake van gestructureerde rapportage aan het CPO Operationeel op basis van gestandaardiseerde documenten. De projectbegeleiders ondersteunen vanuit de FEC-eenheid projectleiders bij het opstellen van deze rapportages. Hiermee is een goede basis gelegd voor structurele monitoring van projecten en eventuele bijsturing.

Tijdens gesprekken over de projecten en over de algemene cultuur rondom deze monitoring is wel gebleken dat een kwetsbaarheid zit in het principe dat de projectleider de inschatting moet maken in hoeverre het project conform plan verloopt. Projectleiders zijn doorgaans terughoudend in het aankaarten van knelpunten in de uitvoering. Zolang bijsturing binnen het project nog een optie was, bleven de rapportages letterlijk op groen staan. Dit terwijl een bespreking van de problematiek in het CPO Operationeel meer effect zou kunnen sorteren. Wanneer bijvoorbeeld bleek dat de inzet vanuit deelnemers achterbleef bij de planning, hadden acties vanuit de leden van het CPO Operationeel of vanuit het CPO Beleid genomen kunnen worden. Binnen de onderzoeksperiode is slechts beperkt sprake geweest van het melden van tegenvallende voortgang, en in het geheel niet van escalatie naar CPO Beleid of eventueel de FEC-raad. Hierbij lijkt ook de cultuur binnen de organisatie van de projectleider en sponsor een rol te spelen; bij een meer open cultuur (waarbinnen ervaren wordt dat het bespreken van zaken die anders lopen dan verwacht zonder bestraffende consequenties blijft) binnen die organisatie is de projectleider ook meer geneigd tot transparantie. Ook de ervaring van een

projectleider en diens positie binnen de eigen organisatie kan hierbij van invloed zijn; een meer ervaren projectleider die beter 'zijn mannetje staat' in de eigen organisatie zal sneller geneigd zijn om ook binnen het FEC transparant te zijn over eventuele tegenvallende voortgang van het project.

In het meer recente verleden wordt overigens wel meer geadviseerd door projectbegeleiders om zo transparant mogelijk te rapporteren over de voortgang. Leden van de CPO's hebben zelf ook aangegeven dat de cultuur ten aanzien van bijsturing en escalatie meer open zou moeten zijn.

De rol van projectbegeleiders is bij de bestudeerde projecten beperkt gebleven tot ondersteuning van projectleiders. De projectbegeleiders hebben meer dan de projectleiders ervaring met het verloop van FEC-projecten, valkuilen en aandachtspunten. Deze kennis wordt doorgaans ook ingezet door de projectleiders, al neemt de projectleider bij het opstellen van projectplannen wel het voortouw. Tijdens het project houden projectbegeleiders een puur adviserende rol. Daarmee blijven mogelijkheden onderbenut om meer consistentie tussen projecten aan te brengen en meer lerend vermogen op te bouwen.

7.5.3 Afronding en opvolging

Voor afronding van de projecten wordt een eindrapportage opgesteld door de projectleider. Deze rapportage wordt in de CPO's en de FEC-raden gepresenteerd en besproken.

Bij bestudering van de projectrapportages valt op dat deze niet overal gelijkvormig zijn geweest. Dit is deels te verklaren doordat de projecten over de duur van enkele jaren zijn uitgevoerd. Toch zien we ook in de latere jaren dat de invulling van de rapportages verschilt. De resultaten, leerpunten, knelpunten, aandachtspunten en opvolgingsacties worden in verschillende mate van detail en soms onder verschillende (aan elkaar verwant zijnde) termen beschreven. Hierdoor kostte het tijdens deze evaluatie soms ook enige moeite om een vergelijkende analyse uit te voeren van wat in de rapportage beschreven is. Die ongelijkvormigheid kan ook belemmerend hebben gewerkt bij de monitoring en sturing door de CPO's.

Het valt daarbij ook op dat doelstellingen die in projectplannen beschreven zijn in de meeste gevallen, maar niet altijd, worden teruggehaald in de eindrapportages. In een aantal gevallen zagen we dat wel aan de doelstellingen werd gerefereerd, maar dat deze achteraf bescheidener werden opgeschreven dan op basis van het projectplan verwacht zou kunnen worden. Dit vertroebelt het beeld van de effectiviteit van het project in die gevallen en daarmee de mogelijkheden om voor toekomstige projecten heldere leerpunten te formuleren.

De bespreking van de rapportages in de verschillende gremia is doorgaans positief van toon geweest. Er wordt veel begrip getoond voor eventueel tegenvallende resultaten en de knelpunten die daaraan ten grondslag lagen en de teneur is overwegend positief.

Daarbij ontstaat de indruk dat er bij afronding van een project zelden wordt gekozen om als FEC nog te kijken hoe niet-volledig behaalde doelen alsnog gerealiseerd zouden kunnen worden. Belemmeringen die bij aanvang van het project niet voorzien waren, worden door alle gremia als gegeven beschouwd. Bij terugkerende knelpunten (bijvoorbeeld waar het gaat om moeilijkheden bij gegevensdeling) wordt niet besproken wat gedaan kan worden om deze knelpunten in de toekomst te verhelpen of te verkleinen. Ook wanneer blijkt dat de ingezette capaciteit achter is gebleven bij wat nodig was om het behandelde fenomeen grondig te onderzoeken dan wel aan te pakken, wordt niet structureel gekeken hoe alsnog een poging

gedaan kan worden de oorspronkelijke doelstellingen te halen. Bij meerdere projecten hebben we geconstateerd dat dergelijke beoogde feedbackloops niet konden worden opgezet, mede vanwege de doorlooptijd van projecten, maar dat heeft niet geleid tot een verlenging van een project. Er lijkt sprake van beperkt lerend vermogen, in belangrijke mate veroorzaakt doordat projecten los van elkaar worden beoordeeld, zonder dat rode lijnen en terugkerende factoren worden meegenomen in toekomstige keuzes. Daarmee lijkt het FEC kansen te laten liggen om op basis van ervaringen uit projecten maatregelen te nemen waarmee toekomstige projecten doeltreffender kunnen worden.

Ook valt op dat er in de selectie van projecten weinig wordt gedaan met eventueel tegenvalende resultaten in recente projecten. Als voorbeeld nemen we het project *Synthetische drugs*. Uit analyses is naar voren gekomen dat dit fenomeen van groot belang is in de context van witwasbestrijding. Ondanks de constatering dat het project niet het gewenste effect heeft gesorteerd, is er geen sprake van een vervolgproject in de opvolgende jaren. In plaats daarvan verplaatst de aandacht zich wat betreft projecten naar andere onderwerpen die in de oorspronkelijke analyse minder belangrijk werden geacht (of nog niet in beeld waren) en die in de latere besprekingsrondes naar voren zijn gebracht. Deze benadering lijkt vanuit strategisch oogpunt niet voor de hand te liggen. Als ervoor wordt gekozen om een belangrijk thema niet in een vervolgproject op te pakken, dan zou dat moeten gebeuren op basis van een hernieuwde analyse van kansen, belemmeringen en relatief belang ten opzichte van andere onderwerpen. Die analyse lijkt nu te ontbreken, of wordt in elk geval niet expliciet vastgelegd.

Wat hierbij een rol kan spelen, is dat bij bijna alle projecten na het afsluiten van de uitvoeringsfase nog een monitoringsfase wordt opgestart. De doelen voor deze monitoringsfase zijn niet voor alle projecten gelijksoortig geweest. Soms wordt er sec gekeken naar enkele vervolgacties, soms wordt er meer gewicht gehecht aan de monitoringsfase en wordt getracht de doelstellingen van het project alsnog (deels) te behalen. Het is voorstelbaar dat wanneer de verwachting wordt uitgesproken dat in de monitoringsfase alsnog doelstellingen van het project (deels) kunnen worden behaald, de noodzaak voor concrete afspraken over vervolgacties minder groot wordt gevonden.

Bij veel FEC-projecten wordt het opzetten van samenwerking en/of een kennisnetwerk als een van de resultaten genoemd. Doorgaans wordt ook wel voorgenomen om deze netwerken in stand te houden na afloop van het project. In de rapportages zien we echter niet terug hoe het in stand houden van deze netwerken wordt geborgd. Er wordt geen eindverantwoordelijke partij aangewezen en het is ook niet geheel duidelijk wat er gebeurt als bijvoorbeeld iemand het kennisnetwerk verlaat en diens organisatie niet meer vertegenwoordigd is. Daarmee bestaat het risico dat dergelijke resultaten niet beklijven.

7.6 Verhouding tussen overlegorganen

De vergaderstructuur met een CPO Operationeel, een CPO Beleid en een FEC-raad heeft de afgelopen jaren redelijk gefunctioneerd. Toch hebben we uit gesprekken opgemaakt dat de verhouding tussen het CPO Operationeel en het CPO Beleid niet altijd duidelijk is. Bij begeleiding van de projecten is het voorgekomen dat de besprekingen in het CPO Operationeel nog eens herhaald worden in het CPO Beleid. Daarmee kunnen vraagtekens worden gezet bij het bestaan van beide gremia naast elkaar, dan wel bij de afbakening tussen beide.

Puur vanuit het oogpunt van de sturing, monitoring en begeleiding van projecten is de scheiding in twee overleggen te heroverwegen. Idealiter zouden vanuit de FEC-partijen personen zitting kunnen nemen in een CPO a) die intern in positie zijn om de uitvoering van het project in hun organisatie bij te sturen en b) op operationeel niveau kunnen meepraten over de knelpunten bij projecten. Op die manier zou de begeleiding van projecten onder één gremium kunnen komen te vallen.

Daarbij moeten we ook vaststellen dat tijdens dit onderzoek geen beeld is opgehaald van de overige werkzaamheden die in de CPO's worden uitgevoerd. We kunnen dus geen advies geven over de vraag of de CPO's in zijn geheel samengevoegd zouden moeten worden.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit rapport hebben we de uitvoering van en organisatie rondom projecten in kaart gebracht. Hoofdstuk 4 gaf het algemene beeld van de organisatie van het FEC, waarbij eerst is ingegaan op de doelstellingen die zijn vastgesteld en vervolgens op welke organisatie is opgezet om die doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Vervolgens hebben we in hoofdstuk 5 specifiek gekeken naar de organisatie van processen waarmee de FEC-projecten worden opgezet, uitgevoerd en begeleid. Hierbij is zowel gekeken naar hoe het zou moeten gaan en hoe het over het algemeen in de praktijk gaat.

Dit beeld is veel verder uitgediept in acht casestudy's waarbij we volledig voltooide projecten hebben bestudeerd. De opbrengsten hiervan zijn uitvoerig per project beschreven in hoofdstuk 6.

De analyse van de bevindingen uit de hoofdstukken 4 tot en met 6 is samengebracht in hoofdstuk 7. Hierin is bekeken welke terugkerende succes- en faalfactoren te onderscheiden zijn wanneer de acht projecten naast elkaar worden gelegd. Op basis van het beoordelingskader zoals dat is opgesteld in hoofdstuk 3 is voor zo veel mogelijk factoren gekeken welk overkoepelend beeld we hebben verkregen. Daarnaast hebben we een analyse uitgevoerd van het algemene beeld omtrent FEC-projecten buiten de acht aangereikte casussen. In dit hoofdstuk zijn dus alle bevindingen zo goed mogelijk naast elkaar gelegd en integraal gewogen.

In dit laatste hoofdstuk bezien we hoe de bevindingen en analyse gekoppeld kunnen worden aan de onderzoeksvragen die met de evaluatie beoogd waren te beantwoorden. Daarvoor beantwoorden we in paragraaf 8.2 vier van de vijf hoofdvragen van dit onderzoek, als conclusie voor dit onderzoek. De vijfde hoofdvraag over waar de mogelijkheden liggen tot verbetering van de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de projecten beantwoorden we in paragraaf 8.3. Daar formuleren we een aantal aanbevelingen om de effectiviteit van de uitvoering van de projecten binnen het FEC te verbeteren.

8.2 Conclusie

Hier beginnen met een samenvattende beschouwing over de uitkomsten van de 8 projecten tegen de achtergrond van het beoordelingskader. Wat blijft over? Welke samenhang zit er tussen de verschillende onderdelen.

Hoofdvraag 1: Hoe zijn FEC-projecten in de periode 2020 tot en met 2023 tot stand gekomen en uitgevoerd?

Totstandkoming

De aanleiding voor de projecten die in 2020 tot en met 2023 zijn gestart en uitgevoerd, was doorgaans dat één of meer partners signaleerde(n) dat de informatiepositie ten opzichte van een bepaald financieel-economisch criminaliteitsfenomeen kon worden verbeterd door samen te werken met andere FEC(-PPS)-partners. Dit was het geval bij de projecten *Illegale trustdienstverleners*, *Dividendstripping*, *Impact van PSP's*, *TBML-Automotive* en *Witwassen bij uitbuitingsituaties*. Deze partner(s) brachten het project vervolgens in bij het FEC of de FEC PPS. Eén van de redenen om projecten in te brengen bij het FEC was dat het FEC al beschikte over een structuur voor de uitvoering van projecten, in het bijzonder de informatiedeling.

De ideeën voor de PPS-projecten *Synthetische drugs* en *Crypto* werden in het Expertplatform PPS geselecteerd. Bij *Synthetische drugs* werd verwacht dat door de uitvoering van dit project een belangrijke maatschappelijke bijdrage kon worden geleverd. Bij *Crypto* zagen de experts in het Expertplatform PPS duidelijke aanwijzingen van de inzet van crypto voor criminele transacties, wat werd ondersteund door de NRA Witwassen 2019. Het project *Verkenning witwassen via beleggingsinstelling en -ondernemingen* werd uitgevoerd, omdat dit in de NRA Witwassen 2019 als grote witwasdreiging met 'toekomstig karakter' werd beschouwd en er kennelijk bij de FEC-raad behoefte was om dit nader te onderzoeken.

Bij de projecten die geïnstigeerd werden door één of meer partners was een deel van de deelnemende partners al bekend. Er was dan namelijk al informeel contact geweest voorafgaand aan de behandeling van dit projectidee in het FEC. In het kader van het FEC werd geprobeerd om andere relevante partners bij dit project te betrekken. Enkele uitzonderingen daargelaten namen doorgaans alle relevante partners deel aan een project. In het geval een partner niet wilde meewerken, werden daarover gesprekken gevoerd maar werd uiteindelijk de keuze om niet deel te nemen gerespecteerd. Deze vrijblijvende benadering is – zoals ook uit de interviews en de sessie met de leden van de CPO's naar voren kwam – kenmerkend voor het FEC als samenwerkingsverband.

De projectleider was doorgaans iemand die al goed ingevoerd in het onderwerp waar het project om draaide. Dit was bijvoorbeeld vaak iemand die werkzaam was bij de organisatie die het project had geïnstigeerd, of iemand die betrokken was bij voorgaande projecten rondom dit thema en derhalve kennis had van het betreffende onderwerp. De projecten *Verkenning van witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen* en *Crypto* zijn hier uitzonderingen op: in die projecten werd eerst het projectplan vastgesteld en zijn later de projectleiders aangewezen.

De samenstelling van het projectteam was bij aanvang van de projecten nog niet vastgelegd. De afspraken over de capaciteit waren wel vastgelegd door de FEC-raad, maar welke personen precies als projectleden zouden optreden, was op dat moment niet helder. Bij de onderzochte projecten was het voornamelijk de projectleider die het zoeken naar de juiste projectleden op

zich nam. We begrijpen uit interviews dat dit nog steeds het geval is. Dit wijkt af van de vastgelegde taakverdeling, waarin CPO Operationeel verantwoordelijk is voor het betrekken van projectleden.

Uitvoering

De geïnterviewde projectleiders en projectleden zijn bij alle projecten positief over de onderlinge samenwerking. Men spreekt over voldoende bereidheid bij projectleden om bij te dragen aan het project, zij het dat de projectleden deze intenties niet altijd waar konden maken doordat in de praktijk vaak de beschikbare tijd voor het project achterbleef bij de ambities. Bij vrijwel alle projecten was er voldoende kwaliteit aanwezig in het projectteam: de projectleiders constateerden dat personen met de juiste expertise in het project zaten. Dat geldt zowel voor projecten waarin de projectleider feitelijk het projectteam heeft samengesteld als voor projecten waarin de partners projectleden naar voren schoven. Een mogelijke uitzondering hierop is het project *Crypto*, waarbij wordt opgemerkt dat er meer informatie had kunnen worden opgehaald als er andere personen in het projectteam hadden gezeten. De projectleden geven vaak aan dat ze tevreden waren over de manier waarop de projectleider het project geleid heeft. Bij het project *Crypto* werd het duale projectleiderschap als verwarrend ervaren en beperkte dit mogelijk de voortvarendheid in de uitvoering van het project.

Bij de uitvoering van de projecten werden meerdere knelpunten ervaren. Die knelpunten waren vaak gerelateerd aan het betreffende onderwerp en de in dat project gehanteerde aanpak. Uit de projectbeschrijvingen komen twee algemene knelpunten naar voren, namelijk de beperkte capaciteit en de beperkingen op het gebied van gegevensdeling. Ten aanzien van de beperkte capaciteit geven de projectleiders – in wisselende bewoordingen – aan dat ze merkten dat de projectleden niet altijd voldoende tijd hadden om zich in te zetten voor het project. Dat uitte zich bijvoorbeeld in het vertraagd nakomen van de gemaakte afspraken bij een project of het minder uitvoerig doorzoeken van de systemen bij een ander project. Bij een derde project gaf een van de deelnemende banken aan dat de capaciteit voor het analyseren van de uitkomsten van de query's beperkt was en dat deze partner die capaciteit op dat moment niet kon leveren.

De beperkte capaciteit heeft er niet toe geleid dat de projecten niet konden worden uitgevoerd, maar heeft mogelijk wel de effectiviteit ervan beperkt. Ambities en doelen zijn in mindere mate behaald dan beoogd, en daarmee is de doorwerking van de resultaten mogelijk ook kleiner gebleven. De beperkte capaciteit is ook een aandachtspunt in de CPO's, waar de in de projecten ingezette capaciteit geregeld wordt besproken. De mogelijkheid tot sturing op capaciteit is echter beperkt mogelijk. De partners hebben geen zeggenschap over de inzet van andere partners. Ook vinden de betrokkenen het van belang om de relaties met de andere partijen niet te verstoren. Dit laatste leidt ertoe dat de beslissing van partners om beperkte capaciteit te leveren doorgaans wordt geaccepteerd.

Het andere knelpunt betreft de beperkingen op het gebied van gegevensdeling, wat in de projecten *Verkenning van witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen*, *Witwassen bij uitbuitingsituaties* en *Synthetische drugs* de uitvoering heeft belemmerd of vertraagd. Deze beperkingen komen voort uit wet- en regelgeving die de bescherming van de privacy en persoonlijke levenssfeer van personen regelt. Een rechtmatige uitvoering van de projecten houdt in dat de betrokken partners handelen binnen die juridische kaders. De belemmering of vertraging van de projecten bestaat er naar ons inzicht uit dat de mogelijkheden om gegevens te delen voorafgaand aan het project onvoldoende concreet in kaart zijn gebracht. In paragraaf 8.3 doen we aanbevelingen om dit te ondervangen.

Hoofdvraag 2: In hoeverre zijn de doelen van de afgeronde projecten gerealiseerd?

De doelen van de projecten kunnen grofweg als volgt worden gecategoriseerd:

- Het verzamelen van kennis over een bepaald fenomeen of een beschrijving van knelpunten of voorstellen voor verbeteringen in het toezicht of in de poortwachtersfunctie van banken.
- Het opstellen van risico-indicatoren, zowel voor de uitvoering van toezicht door de publieke partners als voor de transactiemonitoring of het cliëntonderzoek door banken.
- Het direct bijdragen aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit door het verbeteren van detectie van verdachte transacties, het starten van opsporingsonderzoeken en het sanctioneren van financieel-economische criminaliteit.

We concluderen dat de projecten vooral bij doelen uit de eerste categorie succesvol zijn gebleken, vooral als deze kennis betrekking had op knelpunten in het toezicht of de opsporing. In het project *Dividendstripping* was bijvoorbeeld een belangrijke uitkomst dat de relevantie van dit onderwerp voor de AFM duidelijk was geworden, wat leidde tot samenwerking tussen de Belastingdienst en de AFM op het vlak van dividendstripping. Ook in de projecten *Impact van PSP's* en *TBML Automotive* waren de geïnterviewden positief over de inzichten die deze projecten hebben opgeleverd. In alle projecten werd signaleerd dat ze tot kennis en bewustwording hebben geleid over het betreffende onderwerp. Dit was ook het geval als de projecten niet tot concrete resultaten hebben geleid.

De doelstelling om risico-indicatoren op te stellen, werd doorgaans niet of niet volledig behaald. Bij het project *Verkenning van witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen* zijn een aantal algemene *red flags* bevestigd, maar zijn er geen specifieke *red flags* voor witwassen via deze beleggingsinstellingen en -ondernemingen vastgesteld. Bij de projecten *Synthetische drugs* en *Crypto* zijn de risico-indicatoren ongeschikt gebleken om opgenomen te worden in de transactiemonitoring van banken. Bij het project *Witwassen bij uitbuitingsituaties* waren banken bij afronding van het project in verschillende fasen van implementatie van de gevonden indicatoren in de transactiemonitoring, en heeft de toepassing geen opsporingsonderzoeken tot gevolg gehad. Bij het project *TBML Automotive* zijn er daarentegen wel risico-indicatoren vastgesteld die bruikbaar worden geacht door zowel publieke als private partijen.

Het leveren van een directe bijdrage aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit is in het kader van de projecten niet gelukt. In projecten waar het starten van een opsporingsonderzoek één van de doelstellingen was, is deze doelstelling niet volledig behaald. Hierbij gaat het om de projecten *Witwassen bij uitbuitingsituaties*, *TBML Automotive* en *Illegale trustdienstverleners*. In het project *Witwassen bij uitbuitingsituaties* zijn de doelen qua opsporing in belangrijke mate niet gehaald. Het project *TBML Automotive* leidde weliswaar tot nuttige inzichten, maar de doelstelling kansrijke opsporingsonderzoeken te starten, is niet behaald. Bij het project *Illegale trustdienstverleners* is de uiteindelijke opbrengst op het gebied van concrete handhaving ook ver achtergebleven bij de ambities.

Hoofdvraag 3: In welke mate en op welke wijze worden de resultaten van de afgeronde projecten gebruikt door FEC-partners en eventueel andere partijen?

De resultaten van de projecten bestaan, zoals gezegd, voornamelijk uit kennisproducten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om probleemdefinities, fenomeenbeschrijvingen en voorstellen voor verbeteringen van het toezicht en de opsporing, vaak vastgelegd in een kennisdocument. In de projecten *Witwassen bij uitbuitingsituaties* en *TBML Automotive* werden ook barrièremodellen opgesteld. Het project *Impact van PSP's* resulteerde in een handleiding voor opsporingsambtenaren die te maken krijgen met transacties via PSP's.

Een deel van de kennisproducten wordt volgens de respondenten gebruikt door de FEC-partners. Deze kennisproducten zijn in enkele gevallen aanleiding geweest voor beleidsaanpassingen. Zoals gezegd leidde het project *Dividendstripping* tot samenwerking tussen de Belastingdienst en de AFM op het vlak van dividendstripping. In het project *TBML Automotive* heeft een van de banken aangegeven dat dit project heeft geleid tot aanpassing van processen. Ook wordt in interviews opgemerkt dat de kennis uit dit project heeft geleid tot het beter kunnen opsporen van witwassen gerelateerd aan internationale handel. In het project *Impact van PSP's* wordt in de interviews opgemerkt dat rechercheurs van de politie beter weten hoe ze moeten omgaan met opsporingsonderzoeken waarbij PSP's een rol spelen.

In het geval van het project *Dividendstripping* werd door de geïnterviewden opgemerkt dat het kennisdocument ook effect heeft gesorteerd onder marktpartijen. Het kennisdocument wordt als een gezaghebbend stuk over dividendstripping ervaren. Het maakt duidelijk wat dividendstripping is en welke wetgeving hierop van toepassing is. Ook blijkt uit dit kennisdocument dat er sprake is van een aanscherping van het toezicht op dividendstripping. Volgens de geïnterviewden helpt dit document marktpartijen bij de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en schrikt het deze partijen tegelijkertijd af om deze te overtreden. Bij het project *TBML Automotive* zijn de kennisproducten ook gedeeld met marktpartijen, maar het is onbekend in hoeverre deze worden gebruikt.

Zoals ook uit de beantwoording van de voorgaande vraag blijkt, worden de opgeleverde risico-indicatoren doorgaans niet gebruikt in de praktijk. In de projecten *Synthetische drugs* en *Crypto* werden de risico-indicatoren van onvoldoende meerwaarde geacht om ze standaard op te nemen in de transactiemonitoring van banken. Hierbij speelt mee dat deze risico-indicatoren niet getoetst konden worden door bijvoorbeeld de SCTF, de Fintell Alliance, de FIU of opsporingsinstanties. Hierdoor staat onvoldoende vast dat de risico-indicatoren inderdaad leiden tot de signalering van financieel-economische criminaliteit. Het nut van deze risico-indicatoren kon in de projecten of de daaropvolgende monitoringsfase niet worden onderbouwd.

Hoofdvraag 4: Wat is de maatschappelijke impact van de projecten?

De beoogde maatschappelijke impact van de projecten is de versterking van de integriteit van de financiële sector. Op basis van het voorgaande kunnen we concluderen dat de projecten met name hebben bijgedragen aan deze versterking door het verhogen van het kennisniveau binnen de FEC-partners en het verbeteren van de onderlinge samenwerking. We hebben bij de beantwoording van hoofdvraag 2 en 3 uiteengezet waar dit verhoogde kennisniveau uit bestaat en welke effecten dit volgens de geïnterviewden heeft. De kennisproducten waren in enkele projecten aanleiding voor verbeterde samenwerking en beleidsaanpassingen. Daarnaast geven projectleiders en -leden ook aan dat de uitvoering van de projecten op zichzelf genomen leidt tot kennisdeling en verbeterde samenwerking. Dit is het gevolg van het feit dat de projectleiders en -leden contact hebben met personen van andere organisaties. Dit biedt de mogelijkheid om onderling kennis uit te wisselen en leidt tot begrip over elkaars werkwijze en informatiepositie. Ook bouwen de betrokkenen door de projecten een netwerk op, waardoor eerder contact met elkaar wordt gezocht als er mogelijkheden zijn om samen te werken. Dit kan dan ook samenwerking behelzen die niet binnen de context van het FEC plaatsvindt.

Het is aannemelijk dat het bovenstaande bijdraagt aan de aanpak van financieel-economische criminaliteit en in het verlengde daarvan de versterking van de integriteit van de financiële sector. De veronderstelling hierbij is dat toezichthouders, opsporingsinstanties en banken met een poortwachtersfunctie hun rol bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit

beter kunnen invullen als zij over meer expertise beschikken en vaker met elkaar samenwerken.

We concluderen dat de projecten slechts beperkt hebben geleid tot bruikbare risico-indicatoren. Ook hebben de projecten niet direct geleid tot opsporingsonderzoek naar of vervolging van financieel-economische criminaliteit binnen de context van de projecten zelf. Via deze weg heeft de uitvoering van projecten binnen het FEC dus geen maatschappelijke impact gehad.

8.3 Aanbevelingen

Op basis van onze analyse en conclusies formuleren we een aantal verbetervoorstellen. Daarmee beantwoorden we ook de laatste hoofdvraag die bij dit onderzoek voorligt:

Hoofdvraag 5: Waar liggen de mogelijkheden tot verbetering van de totstandkoming, uitvoering en doelrealisatie van de FEC-projecten?

Aansluiting tussen verwachtingen en reële mogelijkheden

We hebben bij projecten meerdere keren gezien dat tijdens het project verwachtingen niet waargemaakt konden worden. Hiervoor zijn verschillende verklaringen gevonden. Regelmatig bleken de verwachtingen over gegevensdeling en de juridische mogelijkheden daarvoor te positief, of bleek er in elk geval (in eerste instantie) onduidelijkheid daarover te bestaan. Ook komt uit een aantal van de bestudeerde projecten naar voren dat het beleggen van activiteiten bij andere organisaties niet steeds lukte zoals tevoren was verwacht.

Naar ons oordeel zijn dit onderwerpen die voor aanvang van een project duidelijk zouden moeten zijn. Een uitgebreider vooronderzoek, mogelijk in de vorm van een beperkte pilot, zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. Er kan dan voldoende tijd worden genomen om onzekerheden over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van een project zoveel mogelijk weg te nemen. Na die eerste stap kan dan alsnog besloten worden om een project al dan niet door te laten gaan. Overwogen zou kunnen worden meer pilots te initiëren dan nu projecten worden gestart en om de meest kansrijke projecten vervolgens op te pakken.

We komen daarmee tot de volgende aanbevelingen::

Hoofdaanbeveling 1: Zorg ervoor dat de verwachtingen rondom FEC-projecten goed aansluiten op de reële mogelijkheden omtrent wetgeving, capaciteit en samenwerking.

Aanbeveling 1a: Zet in op meer vooronderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van beperkte pilots, om de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van projecten en te verwachten complicaties daarbij goed in beeld te krijgen.

Aanbeveling 1b: Zorg bij projecten waarbij opsporing en/of vervolging als doel gesteld wordt voor een scherp beeld van de eisen die gelden voor de aan opsporingsinstanties door te spelen meldingen.

Aanbeveling 1c: Zet in op concrete toezeggingen vanuit externe instanties (zoals Fintell Alliance), of niet direct betrokken organen binnen het FEC (zoals SCTF), wanneer het project inzet van die partijen vraagt.

Aanbeveling 1d: Stel realistische verwachtingen vast over eventuele feedbackloops tussen opsporingspartners en poortwachters. Pas hier indien nodig de looptijd van projecten op aan.

Interne organisatie van projecten

De inrichting van projectteams verloopt over het algemeen naar tevredenheid van de betrokken partijen. Wel hebben we geconstateerd dat de rol van projectleider zeer belangrijk is voor het welslagen van een project, terwijl die niet wordt ingevuld aan de hand van een duidelijke profielschets. Om te zorgen dat deze invulling goed geborgd blijft, zou een dergelijke schets vastgelegd moeten worden. Deze kan ook eventueel worden aangepast op basis van ervaringen uit projecten. Verder is het van belang dat niet alleen de juiste organisaties bij een project betrokken zijn, maar dat ook binnen deze organisaties de juiste personen worden gevonden. Zo kan ervoor gezorgd worden dat de projecten doelmatig worden uitgevoerd en de juiste kennis zo dicht mogelijk bij het projectteam komt te liggen. Daarmee komen we tot de volgende aanbevelingen met betrekking tot het opzetten van projecten:

Aanbeveling 2: Zet bij de opzet van projecten in op optimale invulling van de teamleidersrol en beschikbaarheid van expertise binnen het team en bij partnerorganisaties.

Aanbeveling 2a: Stel duidelijke profielen vast voor projectleiders en gebruik deze voor het zoeken naar de juiste mensen voor deze rol.

Aanbeveling 2b: Schenk bij de samenstelling van projectteams niet alleen aandacht aan het om de tafel krijgen van de juiste organisaties, maar ook aan de selectie van de juiste personen binnen die organisaties.

Aanbeveling 2c: Wanneer werk deels elders in de partnerorganisaties moet worden belegd, zorg er dan voor dat capaciteit bij die afdelingen tijdig ter beschikking kan komen. Stuur bij als dit niet haalbaar blijkt.

Monitoring en sturing van projecten

Wanneer we kijken naar de monitoring en sturing door de CPO's, zien we dat de scheiding tussen het CPO Operationeel en het CPO Beleid niet volledig helder is en er daardoor regelmatig toe leidt dat zaken zonder goede reden meerdere keren besproken moeten worden. Ook hebben we geconstateerd dat de bespreking van de voortgang van projecten in de overleggen zelden tot concrete bijsturing leidt. Hiervoor hebben we een aantal oorzaken gevonden.

De cultuur ten aanzien van rapportage is niet zodanig dat altijd volledig transparant wordt gerapporteerd over tegenvallers in de uitvoering of opbrengsten. Daarnaast zien we dat als vertraging of complicaties worden gemeld, er weinig tot geen sprake is van escalatie om

beoogde resultaten en planningen alsnog te halen. Dit kan mede veroorzaakt worden doordat leden van de CPO's op enige afstand staan van de projecten en daardoor niet in positie zijn om goed in te schatten wat nodig is, anders dan wat de projectleider rapporteert. Dit zou kunnen worden ondervangen door meer expertise in de begeleiding van projecten te betrekken. Hiermee komen we tot de volgende aanbevelingen wat betreft de monitoring en de sturing:

Aanbeveling 3: Scherp de monitoring en sturing van FEC-projecten door de FEC-organisatie aan.

Aanbeveling 3a: Heroverweeg de monitoring en sturing op projecten door de CPO's. Scherp de verantwoordelijkheden en bevoegdheden verder aan om dubbelingen in de besprekingen te voorkomen en om de sturing daadkrachtiger te maken.

Aanbeveling 3b: Neem in die heroverweging ook de optie mee om bij projecten een begeleidingsgroep in te stellen voor inhoudelijke begeleiding. Stel deze samen uit inhoudelijke experts, vanuit FEC-partners maar ook vanuit de wetenschap of andere partijen uit het werkveld.

Aanbeveling 3c: Zet in op volledige transparantie bij het rapporteren over de voortgang van projecten.

Aanbeveling 3d: Zet in op cultuurverandering bij de overleggen wanneer het gaat om escalatie van knelpunten. Neem daarbij als uitgangspunt dat projecten conform plan worden uitgevoerd, zo nodig door extra capaciteit in te zetten.

Afsluiting van projecten

We zien ook bij de afronding van projecten enkele verbeterpunten. Ten eerste hebben we geconstateerd dat de monitoringsfase niet eenduidig wordt gebruikt voor monitoring van de resultaten van projecten en dat soms de uitvoering van de projecten wat over lijkt te lopen naar de monitoringsfase. Dit gebeurt dan niet meer onder leiding van de projectleider. De monitoringsfase is over het algemeen minder goed in beeld en wordt minder eenduidig aangestuurd dan de projectfase. Ook omdat het onderscheid tussen beide fasen soms minder scherp te maken is, kan het voorkomen dat bij afsluiting van een project niet volledig duidelijk is wat de resultaten en effecten van het project (zullen) zijn.

De uitvoering van FEC-projecten wordt goed geëvalueerd door de projectleider (eventueel gevoed door deelnemers). Over de lessen die worden opgetekend, wordt echter niet altijd eenduidig gerapporteerd en soms is het niet uit de evaluatie te halen welke lessen voor toekomstige projecten moeten worden getrokken. Door in te zetten op het structureel meenemen van lessen naar toekomstige projecten kan meer lerend vermogen worden ontwikkeld.

Ten slotte hebben we geconstateerd dat het niet-behalen van doelstellingen van projecten, of het onduidelijk blijven van de effecten op het fenomeen waarop het project zich heeft gericht, niet structureel leidt tot vervolgacties. Het is niet altijd gezegd dat een vervolgproject noodzakelijk is in dit geval. Wel bevelen we aan om na elk project een analyse uit te voeren van wat

verder zou moeten gebeuren ten aanzien van het fenomeen en welke rol het FEC daarbij zou moeten hebben. Er kan dan direct een besluit genomen worden over de termijn waarop een nieuw project gestart moet worden als de beoogde effecten niet zijn behaald (of niet zijn te verwachten), of welke andere partijen stappen moeten zetten voordat het FEC weer in positie is om verdere stappen te nemen en hoe die daartoe bewogen kunnen worden.

Aanbeveling 4: Zorg bij afsluiting van projecten voor scherper inzicht in geleerde lessen, gerealiseerde resultaten en gewenste vervolgstappen.

Aanbeveling 4a: Scherp de doelstellingen voor de monitoringsfase van projecten aan, zodat voorkomen wordt dat een deel van de uitvoeringsfase van het project in deze fase doorloopt.

Aanbeveling 4b: Formuleer geleerde lessen scherp, toegesneden op het verbeteren van de inrichting van toekomstige FEC-projecten. Stel een levend kennisdocument op waarin deze leerpunten inzichtelijk worden gemaakt en bijgewerkt.

Aanbeveling 4c: Bekijk bij afsluiting van projecten in hoeverre het fenomeen doeltreffend is aangepakt en welke vervolgstappen nodig zijn. Neem direct in de FEC-raad een besluit over eventuele vervolgprojecten of andere vervolgstapen.

8.4 Slotbeschouwing

Met het uitvoeren van projecten vult het FEC een belangrijk deel van haar doelstellingen in. Het stelt het FEC en de deelnemende partijen in staat om op concrete thema's en fenomenen concrete acties te ondernemen en kennis te vergroten en te delen. Dit moet leiden tot meer inzicht in criminele geldstromen en (uiteindelijk) in het bemoeilijken en beperken van deze geldstromen.

In deze evaluatie hebben we gekeken hoe de FEC-projecten in 2020-2023 opgezet en uitgevoerd zijn, wat de opbrengsten zijn geweest, hoe succesvol de projecten zijn geweest en welke factoren tot succes (of het uitblijven daarvan) hebben geleid. Daarbij hebben we gekozen voor een brede benadering; we hebben niet alleen naar de acht projecten gekeken die in de onderzoeksperiode zijn uitgevoerd en afgerond, maar ook naar de inrichting van de organisatie van het FEC. Bij dat laatste perspectief is het onderzoek toegespitst op de processen omtrent de FEC-projecten.

Voor dit onderzoek zijn diverse gesprekken gevoerd met diverse mensen die in het FEC een rol vervullen (bestuurlijk, inhoudelijk vanuit de CPO's en ondersteunend vanuit de FEC-eenheid). Ook zijn documenten bestudeerd waarin de organisatie en processen op papier zijn vastgelegd. We hebben daarbij de situatie in kaart gebracht zoals die in de onderzoeksperiode bestond, maar ook gekeken naar recente ontwikkelingen. Het algemene beeld is aangevuld met het perspectief vanuit de individuele FEC-projecten. Hiervoor zijn documenten bestudeerd, vragenlijsten uitgezet onder de projectdeelnemers en gesprekken gevoerd met deelnemers en projectleiders.

In grote lijnen heeft de evaluatie het beeld opgeleverd dat er vanuit het FEC sterk is ingezet op serieuze uitvoering en aansturing van projecten. Dit heeft ook de nodige concrete resultaten opgeleverd, vooral op het gebied van kennisuitwisseling en het delen van informatie. Door middel van het opzetten en uitvoeren van projecten hebben partijen in het werkveld elkaar doorlopend weten te vinden en is de samenwerking tussen deze partijen aanmerkelijk en concreet verbeterd. De opgedane kennis is vastgelegd in documentatie, ter beschikking gesteld aan de relevante organisaties en afdelingen en heeft in een aantal gevallen ook geleid tot aanscherping en verbetering van processen. De aanpak in projecten stelt de partijen zoals bedoeld in staat om focus te leggen op onderwerpen die belangwekkend zijn en waarbij ook concrete resultaten zijn te boeken.

De evaluatie heeft ook aan aantal inzichten opgeleverd over de verbetermogelijkheden omtrent projecten, die zijn opgetekend in vier hoofdaanbevelingen. Deze zien ten eerste op de organisatie van de projecten, zowel intern waar het gaat om de opzet en inrichting van de projectteams en samenwerkingsverbanden als extern als het gaat om de monitoring en de sturing van de projecten vanuit de FEC-organisatie en de overlegorganen waarbinnen deze processen plaatsvinden.

Hoewel de bestudeerde FEC-projecten veel kennis en inzicht hebben opgeleverd, zijn de resultaten waar het gaat om concrete opsporing van criminele geldstromen vaak achtergebleven bij de doelstellingen voor de projecten. Om deze reden bevelen we ten eerste aan om voorafgaand aan projecten beter in kaart te krijgen wat de (on)mogelijkheden realistisch gezien zijn, zodat doelstellingen worden geformuleerd die (binnen de beoogde periode) haalbaar zijn. Bij afsluiting van projecten is het vervolgens zaak om het lerend vermogen bij projecten verder te vergroten door lessen voor toekomstige projecten beter mee te nemen. Daarnaast bepleiten we een meer strategische benadering bij de afsluiting van projecten waar het gaat om de doelen die níét behaald zijn wat dat betekent ten aanzien van vervolgacties die nog genomen zouden kunnen of moeten worden.

Met die aanbevelingen (die nog verder uitgewerkt zijn in paragraaf 8.3) zien we mogelijkheden voor het FEC om projecten in de toekomst doelmatiger en strategischer in te zetten en daarmee uiteindelijk de integriteit van de financiële sector verder te versterken.

Bijlage 1: Bestudeerde bronnen⁹⁷

Literatuur

Tops e.a. 2018

P. Tops e.a., *Waar een klein land groot in kan zijn. Onderzoekssreeks Politieacademie*, Den Haag: Boom criminologie 2018.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1997/98, 25 830, nr. 2.

Kamerstukken II 2003/04, 29 274, nr. 1.

Kamerstukken II 2019/20, 35 447, nr. 3.

Rapporten

Bekkers e.a. 2004

V.J.J.M. Bekkers e.a., *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, Rotterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg 2004.

FEC 2025

Financieel Expertisecentrum, *Jaarverslag 2024*, Amsterdam: FEC 2024.

FEC PPS 2020

FEC PPS, *Samen effectief in het voorkomen en bestrijden van financieel economische criminaliteit*, Amsterdam: FEC PPS 21 april 2020.

Knap 2024

L.J. Kap, *Optimising the impact of ex-post legislative evaluations in healthcare. Bridging the gap between healthcare legislation and practice*, Utrecht: Nivel 2024.

Ministerie van Financiën 2020

Ministerie van Financiën (i.s.m. ministerie van Justitie en Veiligheid), *Health Check Financieel Expertise Centrum: Evaluatie FEC 2020*, Den Haag: Ministerie van Financiën 16 december 2020.

Unger e.a. 2018

B. Unger e.a., *Aard en omvang van criminele bestedingen*, Den Haag: WODC 2018.

Van der Veen e.a. 2020

H.C.J. van der Veen e.a., *Cahier 2020-11. National Risk Assessment Witwassen 2019*, Den Haag: WODC 2020.

Staatscourant

Stcrt. 1999/32.

Stcrt. 2009/71.

Stcrt. 2014/2351.

⁹⁷ De bestudeerde projectdocumenten zijn niet in deze lijst opgenomen, daar wordt waar nodig in voetnoten naar verwezen.

Stcrt. 2017/39920.

Stcrt. 2019/43628.

Stcrt. 2023/20390.

Bijlage 2: Overzicht interviews

In het onderstaande overzicht geven we weer welke interviews we hebben gevoerd. Voor de projecten geven we ook de respons op de vragenlijst weer, alsmede het aantal unieke respondenten die hebben meegewerkt aan de interviews en/of hebben gereageerd op de vragenlijst.

CPO Beleid (PPS):

- Lid CPO Beleid (publiek): 1
- Lid CPO Beleid (PPS): 1

CPO Operationeel (PPS):

- Voormalig lid CPO Operationeel: 1

FEC-eenheid:

- Hoofd FEC-eenheid: 1
- Secretaris FEC-eenheid: 1
- Voormalig hoofd FEC-eenheid: 1
- Voormalig secretaris FEC-eenheid: 1
- Projectbegeleider: 1
- Voormalig projectbegeleider: 1

Medewerker partner i.v.m. doorwerking:

- Medewerker: 1

Project 1: Illegale trustdienstverleners

- Interviews projectleden: 3
- Respondenten vragenlijst: 4
- Unieke respondenten: 4

Project 2: Dividendstripping

- Interviews projectleden: 4
- Respondenten vragenlijst: 5
- Unieke respondenten: 6

Project 3: Verkenning witwassen via beleggingsinstellingen en -ondernemingen

- Interviews projectleden: 2
- Respondenten vragenlijst: 0

- Unieke respondenten: 2

Project 4: Impact van PSP's

- Interviews projectleden: 3
- Respondenten vragenlijst: 5
- Unieke respondenten: 6

Project 5: Trade-Based Money Laundering Automotive

- Interviews projectleden: 2
- Respondenten vragenlijst: 4
- Unieke respondenten: 5

Project 6: Witwassen bij uitbuitingssituaties

- Interviews projectleden: 1
- Respondenten vragenlijst: 3
- Unieke respondenten: 4

Project 7: Synthetische drugs

- Interviews projectleden: 4
- Respondenten vragenlijst: 5
- Unieke respondenten: 7

Project 8: Crypto

- Interviews projectleden: 3
- Respondenten vragenlijst: 5
- Unieke respondenten: 8

Bijlage 3: Gespreksagenda projecten

Evaluatie FEC-projecten – gespreksagenda algemeen

Pro Facto evalueert in opdracht van het WODC de projecten van het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het onderzoek richt zich op projecten die zijn gestart en afgerond tussen 2020-2023. Het onderzoek heeft tot doel om tot verbeteringen te komen in de totstandkoming, uitvoering en het gebruik van de projectresultaten. Wijzigingen die betrekking hebben op deze aspecten worden daarom ook meegenomen in het onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Hoe zijn FEC-projecten in de periode 2020 tot en met 2023 tot stand gekomen en uitgevoerd, in hoeverre zijn de doelen van de afgeronde projecten gerealiseerd, wat is de maatschappelijke impact van de projecten, in welke mate en op welke wijze worden de resultaten van de afgeronde projecten gebruikt door FEC-partners en eventueel andere partijen, en waar liggen mogelijkheden tot verbetering van deze aspecten?

We beantwoorden deze vraag aan de hand van interviews. We voeren hiervoor gesprekken met medewerkers van het FEC, projectleiders en -deelnemers en FEC-partners en andere partijen die gebruik (kunnen) maken van de projectresultaten. In deze gespreksagenda leest u welke onderwerpen we met u willen bespreken.

Het gesprek is vertrouwelijk. De verslaglegging is gepseudonimiseerd.

Onderwerpen en vragen

Introductie

- Toelichting onderzoek
- Voorstellen gesprekspartner en organisatie

Totstandkoming

- Hoe bent u/uw organisatie betrokken geweest bij de uitvoering van het project?
- Hoe ervaarde u de totstandkoming van dit project?
- Wat vindt u van de organisatie van het project? Deden de juiste instanties mee? Was de rolverdeling logisch?
- Wat was het doel van het project? Sloot de aanpak daarop aan?
- Was de aanpak van het project realistisch? Bijvoorbeeld gelet op de mogelijkheden voor informatiedeling.

Uitvoering

- Hoe is de uitvoering van dit project/deze projecten verlopen?
- Welke afspraken waren gemaakt tijdens het project? Hoe waren de verantwoordelijkheden verdeeld?
- Hebben zich tussentijdse wijzigingen voorgedaan in de uitvoering van het project? Zo ja, waarom en op welke wijze?
- Hoe kijkt u aan tegen de opbrengsten van het project? Heeft het opgeleverd wat u ervan had verwacht?
- Hoe ervaarde u de samenwerking binnen het project?
- Hoe ervaarde u de projectleiding/ondersteuning?
- Was er voldoende capaciteit en kennis beschikbaar voor het project? Zo nee, wat miste u?
- Was er voldoende inzicht/onderling begrip over elkaars organisatie, werkwijze, beschikbare datasets en deskundigheid?
- Waren er ontwikkelingen of factoren van buitenaf die invloed hebben gehad op het project? Zo ja, welke?

Doorwerking

- Heeft het project kennis, inzichten of bewustwording opgeleverd?
- Heeft het project geleid tot aanpassingen in de maatregelen, processen of het beleid?
- Was het onderwerp van het project relevant voor uw organisatie/andere partijen?
- Waren deze opbrengsten voor uw organisatie naar verwachting? Oftewel: kon u er wat mee?
- Waren medewerkers bereid om de opbrengsten van het project in te zetten in hun werk?
- Waren deze opbrengsten volgens u bruikbaar voor andere partijen?
- Hoe zijn de projectresultaten gedeeld met uw organisatie/andere partijen? Hoe zijn de projectresultaten binnen uw organisatie verspreid?

Doelrealisatie

- Heeft het project bijgedragen aan de repressie of preventie van financieel-economische criminaliteit of de integriteit van de financiële sector?
- Hoe zijn de effecten van de projecten gemonitord? Wat is daarvan de uitkomst?

Betrokkenheid partners bij het FEC

- Hoe worden de werkzaamheden van het FEC binnen uw organisatie uitgevoerd en gecoördineerd? Is er bijvoorbeeld een vast team voor beschikbaar?
- Hoe urgent beschouwde uw organisatie de uitvoering van het project?

Verbeterpunten

- Wat ging goed/minder goed bij het project?
- Hoe worden de geleerde lessen vastgelegd en gedeeld?
- Hoe succesvol is het project naar uw mening?
- Zijn er mogelijkheden om de totstandkoming/uitvoering/doorwerking van de projecten te verbeteren? Zo ja welke?
- Welke stappen zouden FEC-partners kunnen zetten om de totstandkoming/uitvoering/doorwerking van de projecten te verbeteren? Bijvoorbeeld qua bemensing, financiële middelen, personeelsbeleid en coördinatiemechanismen?

Bijlage 4: Vragenlijst

Evaluatie FEC-projecten: vragenlijst

Deze vragenlijst is opgezet met twee doelen. Ten eerste willen we in de breedte kennis ophalen over de ervaringen met acht projecten die vanuit het FEC zijn uitgevoerd in de periode 2020-2023. Hiervoor hebben we een aantal open vragen opgesteld. We vragen u om hierbij op hoofdlijnen uw ervaringen te delen.

Ten tweede is de vragenlijst bedoeld om het deelnemersveld bij elk project beter in kaart te brengen. We hebben voor de evaluatie ruimte voor gemiddeld zes interviews per project. Op basis van de beantwoording van deze vragenlijst kunnen we een selectie van gesprekspartners maken die een zo goed mogelijk beeld kunnen geven van de start, de uitvoering en de opbrengsten van de projecten.

Naast deze vragenlijst maken we gebruik van documentatie die bij de FEC-eenheid beschikbaar is over de projecten. Dat geldt in ieder geval voor het projectplan, de eindrapportage en het eindadvies monitoring. Ook nemen we enkele interviews af bij verschillende gremia van de FEC.

Rol en belang van de organisatie in het project

1. Voor welk project vult u deze vragenlijst in? [Enkele keuze]
2. Welke rol vervulde uw organisatie in dit project? [Meerkeuze]
 - a. Sponsor
 - b. Projectleider
 - c. Gemandateerd opdrachtgever
 - d. Deelnemer
3. Hoeveel uren heeft uw organisatie naar schatting besteed aan dit project? [Open numeriek]

Ervaringen met het project [Open tekstvakken, max 200 woorden]

4. Wat vindt u van het verloop van de selectieprocedure bij dit project? (Denk aan argumentatie, afwegingen, informatie-uitwisseling, besluitvorming)
5. Wat vindt u van de organisatie van het project? Deden de juiste instanties mee? Was de rolverdeling logisch?
6. Wat vindt u van de samenwerking tussen partijen tijdens het project?

Oordeel over de uitkomsten en doorwerking van het project [Open tekstvakken, max 200 woorden]

7. Wat was vanuit uw organisatie het belang van dit project? (Denk ook aan verwachte doorwerking, zowel bij uw eigen organisatie als bij andere organisaties.)
8. Heeft het project kennis, inzichten of bewustwording opgeleverd? Zo ja, hoe?
9. Is er sprake van instrumentele opbrengsten (maatregelen, procesveranderingen, etc.)? Zo ja, welke?
10. Zijn opbrengsten bruikbaar geweest voor het agenderen van kwesties of voor politiek-strategische doeleinden? Zo ja, op welke manier?
11. Waren deze opbrengsten voor uw eigen organisatie naar verwachting?
12. Waren deze opbrengsten voor andere organisaties naar uw verwachting?

Verbeterpunten en overige opmerkingen

13. Heeft u verbeterpunten ten aanzien van dit project?
14. Heeft u verder nog opmerkingen ten behoeve van dit onderzoek?

pro facto