



Ministerie van Financiën

Integriteit Financiële Markten BES
- het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren
van terrorisme -

Datum 24 juni 2009
Status Consultatieversie

Colofon

Titel	Integriteit Financiële Markten BES
Auteur(s)	dhr. mr. B.J. Feiertag dhr. mr. L.A. de Jager
Bijlage(n)	1. Annex I. De handhavingsketen in Nederland 2. Annex II. De inrichting van de handhavingsketen BES
Inlichtingen	Directie Financiële Markten dhr. mr. B.J. Feiertag T 070-3428189 F 070-3427984 b.j.feiertag@minfin.nl

Inhoud

1	Inleiding—4
2	Uitgangspunten integriteitsbeleid BES—6
3	Marktinventarisatie financiële instellingen en niet-financiële instellingen—8
3.1	Marktinventarisatie financiële instellingen—8
3.2	Marktinventarisatie niet-financiële instellingen—9
3.3	Toekomstverwachtingen markt BES—9
4	Risico's BES—11
5	Wetgeving en beleid—13
5.1	Cliëntenonderzoek—14
5.2	Meldverplichtingen—15
5.3	Toezicht trustkantoren—16
5.4	Toezicht geldtransactiekantoren—18
5.5	Toezicht rechtspersonen en non-profits—20
5.5.1	Rechtspersonen—20
5.5.2	Non-profits—20
5.6	Sancties—21
5.7	Grensoverschrijdende transporten van liquide middelen—21
5.8	Betrouwbaarheidstoets natuurlijke personen—22
5.9	Casino's—23
6	De handhavingsketen—24
6.1	Toezicht financiële en niet-financiële instellingen—24
6.2	Melden ongebruikelijke transacties—25
6.3	Opsporing—26
6.4	Vervolging en rechtspraak—27
6.4.1	Vervolging—27
6.4.2	Rechtspraak—28
6.5	Samenwerking en uitvoering—28

1 Inleiding

De BES-eilanden zullen in het kader van de staatkundige hervormingen binnen enkele jaren als openbare lichamen onderdeel gaan uitmaken van het land Nederland. Om de staatkundige hervorming door te voeren zal op vele terreinen wetgeving en beleid moeten worden gevormd om een goede aansluiting bij Nederland te kunnen realiseren. Een van deze terreinen betreft de integriteit van de financiële markten.

De integriteit van de financiële markten kan in het geding komen door misbruik voor het witwassen van criminele gelden of het financieren van terrorisme. Het beleid ten aanzien van de integriteit van de financiële markten dient dan ook twee belangrijke doelstellingen: (i) het schoonhouden van het financiële stelsel zodat het vertrouwen in de financiële markten geborgd is en (ii) de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit. Het integriteitsbeleid kent preventief ordeningsrecht (regels om te voorkomen dat de financiële markten gebruikt worden voor witwassen en financieren van terrorisme) en repressieve maatregelen. Het preventieve ordeningsrecht ziet met name op identificatie- en meldverplichtingen en regels inzake integere bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van beleidsbepalers. Van repressieve aard zijn strafbaarstellingen en de bevoegdheden van de politie en het OM; dit wordt geregeld in het Wetboek van Strafrecht BES en het Wetboek van Strafvordering BES.

Met betrekking tot het preventieve ordeningsrecht en andere integriteitswetgeving zoals het toezicht op trustkantoren is het Ministerie van Financiën de voortrekker, in overleg met het Ministerie van Justitie. Op het terrein van de criminaliteitsbestrijding en het strafrecht is de Minister van Justitie de eerstverantwoordelijke, in overleg met de Minister van Financiën (als internationaal vertegenwoordiger in de Financial Action Task Force, hierna FATF). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de ministers van Justitie en Financiën zijn verantwoordelijk voor het opsporingsbeleid van (bijzondere) opsporingsdiensten.

Het bewaken van de integriteit van de financiële markten in de BES is van groot belang, ook voor Nederland als geheel. Vanzelfsprekend dient ook in dit toekomstige deel van Nederland voorkomen te worden dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen en de financiering van terrorisme. In deze nota zullen voorstellen worden geformuleerd voor integriteitsbeleid in de BES met betrekking tot de financiële markten.

In het tweede hoofdstuk worden de uitgangspunten voor dit integriteitsbeleid behandeld. De hoofdstukken 3 en 4 geven inzicht in de structuur van de relevante markten en het integriteitsrisico in de BES-eilanden. Aan de hand van deze eerste drie hoofdstukken worden in hoofdstuk 5 wets- en beleidsvoorstellen beschreven. Het slothoofdstuk 6 beschrijft de toekomstige inrichting van de handhavingsketen in de BES en de wijze waarop de uitvoering en de samenwerking met de andere eilanden gestalte zal krijgen.

2 Uitgangspunten integriteitsbeleid BES

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste uitgangspunten geformuleerd voor de integriteitswetgeving en beleid voor de BES-eilanden.

Het belangrijkste uitgangspunt is dat de integriteitswetgeving voor de BES ten minste in overeenstemming is met internationale afspraken en regelgeving ter bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. Daarbij zijn met name de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) en de resoluties van de VN-Veiligheidsraad van belang. Om de integriteit van de financiële markten in de BES van meet af aan zo goed mogelijk te waarborgen, zal de betreffende regelgeving op kortere termijn inhoudelijk worden vormgegeven dan regelgeving op andere beleidsterreinen. De betreffende Antilliaanse wetgeving zal zoveel mogelijk reeds per transitie in januari 2011 inhoudelijk worden aangepast. Zoals bekend zal de wetgeving voor de BES in het algemeen aanvankelijk grotendeels zijn gebaseerd op de bestaande Antilliaanse wetgeving in de zogenaamde Aanpassingswet BES (hierna ABES). In dit wetgevingstraject worden Antilliaanse landsverordeningen en –besluiten in beginsel direct per de transitiedatum beleidsarm omgezet in Nederlandse, alleen in de BES geldende regelgeving; inhoudelijke aanpassingen volgen naderhand.

Naast de wetgeving is de inrichting van een goed functionerende handhavingsketen van groot belang. Concreet zijn belangrijke aandachtspunten: 1.) voldoende capaciteit en deskundigheid bij ketenpartners, 2.) goede informatie-uitwisseling en 3.) een doelgerichte en integrale sturing. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de FATF, die daarnaast ook zien op transparantie en onafhankelijkheid van de ketenpartners. In het algemeen is effectiviteit een belangrijk toetsingscriterium voor de FATF.

Bij de implementatie van wetgeving en beleid moet uiteraard, conform de Slotverklaring, rekening worden gehouden met de kleinschaligheid van de bedrijvigheid op de BES-eilanden in het algemeen, en specifiek met de kenmerken van de financiële sector. Nieuwe wetgeving moet niet zo belastend zijn dat financiële instellingen de eilanden verlaten. Het zoeken is naar een beleid dat recht doet aan de bijzondere kenmerken van de eilanden (proportionaliteit), en tegelijk een toets aan de FATF-aanbevelingen kan doorstaan (effectiviteit). Op basis van deze uitgangspunten is een zo eenvoudig mogelijk model ontworpen. Dit komt in

sommige gevallen neer op aansluiting bij Nederlandse procedures en werkwijzen, in andere gevallen is maatwerk voor de BES aangewezen.

Verder zal de nieuwe BES wetgeving waar mogelijk worden afgestemd met de regelgeving van Curaçao en Sint Maarten, aangezien de financiële instellingen in de BES veelal bijkantoren zijn van bedrijven gevestigd in Curaçao of Sint Maarten. Zodoende zouden hoofd- en bijkantoor in zoverre onder vergelijkbare wetgeving vallen. Daarbij houden wij rekening met de lopende herziening van Antilliaanse integriteitswetgeving; naar verwachting zal deze nieuwe wetgeving later dit jaar van kracht worden.

Hier is verder van belang dat alle delen van het Koninkrijk zijn gehouden aan dezelfde internationale afspraken ter bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme, met name in het kader van de FATF. De aanbevelingen van de FATF zijn richtsnoer voor zowel het wetgevingstraject voor de BES als voor de lopende herziening van de Antilliaanse wetgeving. Deze gelijkgerichtheid zal een level playingfield reeds in zekere mate met zich brengen.

3 Marktinventarisatie financiële instellingen en niet-financiële instellingen

Om integriteitsbeleid te kunnen formuleren is het van belang inzicht te krijgen in de eigenschappen van de markt en de toekomstverwachtingen voor de markt. Een marktinventarisatie geeft daarnaast inzicht in aard en omvang van eventuele risicosectoren op de BES-eilanden. Integriteitsregels gelden voor financiële instellingen én niet-financiële instellingen en voor beide markten is een overzicht gemaakt. De overzichten zijn samengesteld aan de hand van desk research en gesprekken met de private sector op zowel de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten. Met verschillende private partijen is uitvoerig gesproken over de toekomstverwachtingen voor de BES-eilanden.

3.1 Marktinventarisatie financiële instellingen

Het hart van de financiële sector van de Nederlandse Antillen ligt in Curaçao. Veel hoofdkantoren van banken en verzekeraars zijn gevestigd in Curaçao. Het eiland Sint Maarten volgt op afstand. Het aantal financiële instellingen op de BES-eilanden is gering; het zijn veelal bijkantoren, waarvan het hoofdkantoor in Curaçao of Sint Maarten is gevestigd.

Fig. 1 Tabel overzicht financiële sector BES

	Bonaire	St. Eustatius	Saba
Banken	2 zelfstandige banken, 5 bijkantoren met hoofdkantoor Curaçao	3 bijkantoren met hoofdkantoor op Sint Maarten	3 bijkantoren met hoofdkantoor op Sint Maarten
Levensverzekeraars Schade-zorg-algemene verzekeraars	6 bijkantoren met hoofdkantoor op Curaçao	geen	geen
Assurantie- bemiddelaars	4 waarvan 2 hoofdkantoor op Bonaire	4	1
Geldtransactiekantoren	1	geen	geen

3.2 Marktinventarisatie niet-financiële instellingen

De sector voor niet-financiële instellingen levert deels een gelijksoortig beeld op. Deze sector op de BES-eilanden is bescheiden van omvang. Desondanks vinden er, hoewel nog beperkt, wel activiteiten plaats die integriteitsgevoelig zijn waaronder het uitbaten van een casino, de handel in vastgoed en het leveren van trustdiensten. Anders dan de financiële instellingen zijn de niet-financiële instellingen veelal zelfstandig gevestigd in de BES; zij vallen niet onder een hoofdkantoor in Curaçao of Sint Maarten.

Fig. 2 Tabel overzicht niet-financiële sector

	Bonaire	St. Eustatius	Saba
Casino's	1	geen	geen
Makelaars	13 makelaars	4 Makelaars	1 makelaar
Handelaren in grote waarden	5 autohandelaren	1 autohandelaar	geen
Advocatenkantoren	8	geen	1
Notarissen	1	geen	geen
Accountants	12	1	geen
Overige onafhankelijke juridische beroepsbeoefenaars	geen	geen	geen
Trustkantoren	2 (waarvan 1 ontheffing)	geen	geen

3.3 Toekomstverwachtingen markt BES

Tijdens bezoeken is veelvuldig gesproken met private partijen uit de financiële en niet-financiële sector. Velen zien de BES-eilanden als een interessante investeringsmogelijkheid voor de toekomst. Naast de belastingplannen voor de BES speelt daarbij ook de verwachte toename van overheidsactiviteiten een rol. Verder wijzen gesprekspartners uit de private sector en de overheid vaak op relatief grote vastgoedontwikkelingen op voornamelijk Bonaire, waarbij vooral wordt geïnvesteerd door Europese Nederlanders. Voor de andere eilanden Saba en Sint Eustatius verwachten de meeste partijen op de korte termijn slechts beperkte ontwikkelingen. Saba heeft beperkte ruimte. Op middellange termijn wordt verwacht dat Sint Eustatius interessant zal worden, aangezien het eiland nog over veel onontgonnen terrein beschikt. Op dit moment stijgen de vastgoedprijzen op Sint Eustatius en Saba (nog) in beperkte mate. Investeerders op Sint Eustatius komen voornamelijk

uit Nederland en Sint Maarten terwijl Saba daarnaast ook Amerikaanse investeerders aantrekt.

4 Risico's BES

Voor het kunnen formuleren van regelgeving op maat en het op proportionele wijze inzetten van de handhavingscapaciteit is gekeken naar de risico's voor witwassen en de financiering van terrorisme. Voor het inschatten van de risico's is onder andere van belang welke economische sectoren, financiële producten en categorieën van dienstverlening in de BES aanwezig zijn.

Uit de inventarisatie is gebleken dat vanwege de kleinschaligheid van de bedrijvigheid op deze eilanden de risico's voor witwassen en terrorismefinanciering betrekkelijk overzichtelijk lijken te zijn. Zoals volgt uit de hiervoor beschreven marktinventarisatie zijn economische sectoren die naar hun aard kwetsbaar zijn voor witwassen of terrorismefinanciering – vastgoed, casino's, trustkantoren, horeca – op de BES-eilanden vooralsnog in betrekkelijk geringe mate vertegenwoordigd.

Anderzijds geldt dat de BES mede door hun geografische ligging relatief kwetsbaar zijn voor drugsgelateerde criminaliteit. Zoals op alle Antilliaanse eilanden worden veel transacties contant voldaan; dit kan het eenvoudiger maken om geld van criminele herkomst in de economie te brengen. Verder is voorzienbaar dat (het vooruitzicht van) de transitie zal leiden tot meer activiteiten in kwetsbare sectoren, met name horeca en vastgoed. Met de economische bedrijvigheid zal naar verwachting ook het aanbod van financieel-juridische dienstverlening toenemen, wat het opzetten van constructies voor witwassen of terrorismefinanciering kan vergemakkelijken.

Hier is van belang dat de bovenwindse BES-eilanden Saba en Sint Eustatius door hun kleinschaligheid en geografische ligging voor veel zaken zijn aangewezen op Sint Maarten. In recent onderzoek is naar voren gekomen dat op dit laatste eiland in ieder geval een gelegenheidsstructuur voor witwassen bestaat¹. Eventuele risico's gerelateerd aan de relatie tussen deze eilanden zullen dan ook beheerst moeten worden.

Voor de uiteindelijke vormgeving van wetgeving en beleid zijn de inzichten op grond van deze inventarisatie mede bepalend. Verder zal getracht worden eventuele concrete aanwijzingen voor witwassen te achterhalen door onderzoek aan de hand

¹ WODC-rapport "georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op Sint Maarten", Tweede Kamer, 2007-2008, 31 200 IV en 29 911, nr. 6

van ondermeer gegevens uit het kadaster over vastgoedtransacties en meldingen van ongebruikelijke transacties die zijn gerelateerd aan de BES-eilanden.

5 Wetgeving en beleid

Uitgangspunt is dat de integriteit van de financiële markten in de BES in elk geval in overeenstemming dient te zijn met internationale afspraken waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. In dat verband zijn met name de eerder genoemde aanbevelingen van de FATF en VN-resoluties van belang.

Daarbij is uiteraard, conform de Slotverklaring, rekening te houden met de kleinschaligheid van de bedrijvigheid op de BES-eilanden, en met de kenmerken van de plaatselijke financiële sector. Om de regeldruk en administratieve lasten voor de sector zoveel mogelijk te beperken wordt waar mogelijk gezocht naar een level playingfield met de overige Caribische delen van het Koninkrijk.

Implementatie in de wetgeving voor de BES zal in eerste instantie overwegend geschieden door middel van lagere regelgeving waarvoor in de betreffende wetten in het ABES-traject grondslagen worden gecreëerd. Deze werkwijze maakt het mogelijk om de gewenste regelingen reeds vanaf transitie te laten gelden in de BES, terwijl tot betrekkelijk kort voor transitie nog rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen in de Antilliaanse wetgeving die zal gelden op de overige eilanden. In ieder geval wordt hierdoor geborgd dat de BES-eilanden bij transitie al voldoen aan de FATF-regels.

Hierna zijn op hoofdlijnen de voorgenomen materiële aanpassingen toegelicht, uitgaande van de huidige Antilliaanse wet- en regelgeving.

De regering van de Nederlandse Antillen heeft onlangs wetsvoorstellen gepresenteerd tot wijziging van een deel van de betreffende wetgeving: de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties en de Landsverordening identificatie bij financiële dienstverlening. De voorgestelde wijzigingen betreffen voor een belangrijk deel aanpassingen met het oog op de aanbevelingen van de FATF. In de hiernavolgende toelichting is op enkele plaatsen verwezen naar die wetsvoorstellen. Overigens vindt omzetting van Antilliaanse wetgeving op grond van artikel 2, eerste lid, van de voorgestelde Invoeringswet BES (IBES) in uitgangspunt plaats naar de stand van zaken per 15 december 2008, zodat voor deze wetgevingsoperatie de huidige tekst van de Landsverordeningen in beginsel het uitgangspunt is. Dit laat natuurlijk onverlet dat wij bij het formuleren van regelgeving en beleid

voor de BES rekening willen houden met de ontwikkeling van wetgeving die na transitie van kracht zal zijn op Curaçao en Sint Maarten.

5.1 Cliëntenonderzoek

De belangrijkste aanpassing betreft de uitbreiding naar inhoud en reikwijdte van het verplichte cliëntenonderzoek en de – hierna te bespreken - verplichting ongebruikelijke transacties te melden bij een daartoe aangewezen meldpunt. Het cliëntenonderzoek betreft, kort gezegd, het identificeren van cliënten, de verificatie van die identiteit, het inschatten van mogelijke aan een cliënt verbonden integriteitsrisico's, en het vergelijken van (het patroon van) de transacties van een cliënt met het bij de instelling bekende profiel van de cliënt. Dergelijk onderzoek is één van de pijlers van de FATF-aanbevelingen.

De huidige Antilliaanse wetgeving is beperkt tot financiële instellingen. Zoals ook voorzien in de hiervoor genoemde Antilliaanse wetsvoorstellen moet de reikwijdte van beide verplichtingen conform de aanbevelingen van de FATF worden uitgebreid tot niet-financiële instellingen, waaronder vrije beroepsbeoefenaren zoals advocaten, notarissen en accountants. Alle instellingen zullen zowel voor het cliëntenonderzoek als voor het melden van ongebruikelijke transacties zelf beleid moeten ontwikkelen, waarbij zij zelf de risico's van hun praktijk inschatten. Dit wordt aangeduid als de risk-based benadering (tegenover de rule-based benadering die is gebaseerd op gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften).

De nadere invulling van het cliëntenonderzoek is momenteel door de BNA vormgegeven in Provisions and Guidelines on the Detection and Deterrence of Money Laundering and Terrorist Financing. Het voornemen is deze materie in wettelijke regelingen op te nemen. Materiële aanpassingen zullen met name zien op de wijze van formuleren van verplichtingen, met betrekking tot ondermeer de identificatie van buitenlandse rechtspersonen, het vaststellen van aard en doel van de zakelijke relatie, en het vaststellen van de uiteindelijk belanghebbende (de zogenaamde Ultimate Beneficiary Owner ofwel de "UBO").

Dergelijke verplichtingen gaan gepaard met administratieve lasten. Echter, nu in de praktijk alle of nagenoeg alle financiële instellingen in de BES – met uitzondering van assurantiebemiddelaars - een filiaal of een dochteronderneming zijn van ondernemingen met het (regionale) hoofdkantoor op Curaçao of Sint Maarten, zullen zij gebruik kunnen maken van middelen en expertise van hun hoofdkantoren.

In Nederland bestaat een voorkeur voor de risk-based benadering – een voorgeschreven resultaat met de vrijheid zelf te bepalen hoe dit resultaat te realiseren aan de hand van een risico-inschatting van de instelling - boven gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften. Van marktpartijen in de BES komen echter andere signalen, mede uit onzekerheid over de precieze interpretatie van voorschriften door een Nederlandse toezichthouder. Concreet zouden zij extra houvast in de vorm van guidance verwelkomen. De toekomstige toezichthouders voor de BES zullen de marktpartijen in de BES hierin tegemoet komen. Daarbij blijft het uitgangspunt dat marktpartijen zelf verantwoordelijk zijn voor een risicoinschatting gericht op hun praktijk.

5.2 Meldverplichtingen

Na de transitie zal voor zowel de financiële als niet-financiële instellingen die diensten verrichten in de BES de verplichting gelden om ongebruikelijke transacties te melden aan FIU-Nederland (hierna: FIU-NL). Aangezien er nauwe banden bestaan tussen Curaçao en Bonaire, evenals tussen Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten zal het in een beperkt aantal situaties voor kunnen komen dat een instelling meldplichtig is aan zowel het MOT Antillen (in de toekomst MOT Curaçao en MOT Sint Maarten) als aan FIU-NL. Het geheel voorkomen van dergelijke dubbele meldingen door het op maat vormgeven van de meldingsverplichting is praktisch niet goed werkbaar nu in wetgeving niet alle mogelijke situaties kunnen worden ondervangen. Daarom is het doel om de last van dergelijke dubbele meldingen zoveel mogelijk te beperken door het versterken van de samenwerking tussen de verschillende meldpunten binnen het koninkrijk. Concreet zullen meldpunten trachten hun meldprocedures zoveel mogelijk inhoudelijk eenduidig in te richten.

Instellingen actief in de BES zullen in eerste instantie gaan melden op basis van de Antilliaanse indicatoren. Aan het MOT Antillen wordt gemeld op basis van zowel een subjectieve indicator als op basis van objectieve indicatoren. In Nederland is ervoor gekozen om een groot aantal objectieve indicatoren af te schaffen wegens de grote hoeveelheid onverwerkte meldingen. Gegeven het beperkt aantal verwachte meldingen in de BES hebben objectieve indicatoren – naast de algemene subjectieve indicator – hier wel een meerwaarde. Met objectieve indicatoren kan tevens beter aansluiting worden gevonden met de indicatoren die zullen gelden op Curaçao en Sint Maarten, wat een gelijk speelveld kan bevorderen. Voor de niet-financiële instellingen zal ook gebruik gemaakt worden van objectieve indicatoren. Hiervoor zal gekeken worden naar 'oude' Nederlandse objectieve indicatoren voor niet-financiële instellingen en de invulling van het objectieve indicatorenstelsel voor niet-financiële instellingen in de harmonisatiewetgeving van de Nederlandse Antillen. In de

toekomst zal samen met Curaçao en Sint Maarten worden gezien of – zoals in Nederland – het aantal objectieve indicatoren kan worden verminderd om de werkbaarheid te verbeteren en de administratieve lasten te verminderen.

Een grote verandering betreffende de meldverplichting van ongebruikelijke transacties is de uitbreiding van het aantal meldplichtige instellingen, zoals ook voorzien in de hiervoor genoemde Antilliaanse wetsvoorstellen. In de huidige Antilliaanse wetgeving vallen de zogenoemde niet-financiële instellingen niet onder de meldverplichting. Vanaf de transitie worden deze instellingen verplicht om transacties die ongebruikelijk zijn te melden aan het Nederlandse meldpunt, FIU-NL. In het kader van de uitbreiding van de meldverplichtingen naar niet-financiële instellingen zal ook het een en ander nader geregeld worden met betrekking tot de civielrechtelijke en strafrechtelijke vrijwaring voor de meldplichtige niet-financiële instellingen. Daarnaast zal de geheimhoudingsplicht² in de MOT-wetgeving voor de BES aangepast moeten worden voor advocaten en notarissen. Zij dienen cliënten te kunnen waarschuwen om af te zien van een onwettige handeling, zoals reeds bepaald in de Nederlandse regelgeving.

Ten slotte zal – mede in het kader van het voldoen aan de aanbevelingen van de FATF – aandacht worden besteed aan ondermeer de inrichting van de begeleidingscommissie voor het meldpunt ongebruikelijke transacties, het bijhouden van statistieken, en relatiemanagement en voorlichting. In hoofdstuk 6 wordt hier dieper op ingegaan.

5.3 Toezicht trustkantoren

De trustsector heeft een beperkte omvang in de BES zoals blijkt uit de marktinventarisatie in hoofdstuk 3. Waarschijnlijk zullen de fiscale faciliteiten voor het verlenen van trustdiensten slechts beperkt geboden worden in de BES. In ieder geval wordt zorggedragen dat er geen zogenaamde 'Antillenroute' zal ontstaan. Derhalve is de verwachting dat de trustsector zich beperkt zal ontwikkelen in de BES. Desalniettemin is het van belang om het integriteitstoezicht voor trustkantoren in de BES goed op orde te hebben. Ook de FATF eist dat landen identificatie- en meldverplichtingen voor trustkantoren regelen.

De huidige Landsverordening Toezicht Trustwezen zal als basis dienen voor de trustwetgeving in de BES. In de toekomstige Wet Toezicht Trustwezen BES (hierna

² Het zogenaamde verbod van 'tipping off'.

Wtt BES) zal DNB worden aangewezen als de vergunningverlenende instantie en toezichthouder op de trustkantoren.

Voor trustkantoren zullen conform de Nederlandse wetgeving enkele aanpassingen worden doorgevoerd. Het vergunningsvereiste in de huidige Landsverordening Toezicht Trustwezen betreffende de financiële waarborgen zal in de BES niet gelden. In de lijn met Nederlandse wetgeving zal wel worden vereist dat de jaarrekening jaarlijks inzichtelijk worden gemaakt en dat trustkantoren niet langer dan vijf dagen gelden op eigen rekening beheren. Alleen in dergelijke gevallen geldt in Nederland een vrijstelling van een prudentieel regime.

Voorts zullen enkele eisen worden toegevoegd met betrekking tot het cliëntenonderzoek en meldverplichtingen. De belangrijkste eisen betreffen de zogenaamde PEP-toets, zoals reeds genoemd in paragraaf 5.1. Ook zal voor trustkantoren een meldverplichting gelden door middel van de uitbreiding van de meldverplichtingen voor niet-financiële instellingen zoals genoemd in paragraaf 5.2. Trustkantoren vallen binnen de FATF definities onder de niet-financiële instellingen. Door deze toevoegingen zal de wetgeving voor trustkantoren in de BES aan de belangrijkste FATF-normen voldoen. Overigens worden in de harmonisatiewetgeving van de Nederlandse Antillen deze onderwerpen ook ter hand genomen.

Verder zal de Wtt BES meer in lijn worden gebracht met de Nederlandse systematiek en normen van het toezicht op trustkantoren. Dit betekent dat een aantal (beheers)diensten wordt toegevoegd, zoals het verkopen van rechtspersonen en de dienst van domicilie verlenen in combinatie van het verzorgen van bepaalde administratieve diensten. Daarnaast zal de UBO-definitie worden aangepast conform de Nederlandse wetgeving en zal van trustkantoren verwacht worden dat zij naast de herkomst van gelden ook inzicht verkrijgen in de bestemming van gelden van de cliënt. Nadere regelgeving omtrent het procedurehandboek en de regeling integere bedrijfsvoering zal voor de BES bij ministeriële regeling worden ingevoerd.

Voor de bestaande trustkantoren zal volgens de systematiek van de ontwerp Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (IBES) en de ontwerp ABES in eerste instantie niet kunnen worden getoetst in het kader van markttoegang: bestaande trustkantoren op de BES-eilanden wordt bij transitie van rechtswege markttoegang verleend tot de BES.³ Aanvullende vereisten uit hoofde van de Wtt BES kunnen door middel van de overgangsregeling in de ontwerp ABES

³ De oude vergunning van de BNA wordt omgezet in een vergunning van DNB voor de BES, zij het beperkt tot de activiteiten die de betreffende onderneming reeds vóór transitie in de BES ondernam.

worden geregeld. Trustkantoren die voor het eerst actief willen gaan worden in de BES dienen wel een vergunning aan te vragen bij DNB. Om zorg te dragen voor een zo veel mogelijk gelijk speelveld tussen Curaçao, Sint Maarten enerzijds en de BES anderzijds zal nadere samenwerking omtrent de toezichtspraktijk plaatsvinden tussen DNB en de BNA. Daarnaast zal de informatieuitwisseling tussen de toezichthouders worden versterkt.

5.4 Toezicht geldtransactiekantoren

Geldovermakingen en het wisselen van valuta (hierna tezamen: geldtransacties) zijn naar hun aard witwasgevoelig. Voor de integriteit van de financiële markten is de regulering van geldtransacties dan ook van groot belang, zeker in een gebied als de BES-eilanden waar relatief veel contante transacties worden verricht.

Op de BES-eilanden geldt nu de huidige Antilliaanse wetgeving (de Landsverordening Deviezenverkeer) op basis waarvan geldovermakingen naar het buitenland en het wisselen van valuta vergunningplichtig zijn.⁴ Verder is bepaald dat de betreffende instellingen onder toezicht staan van de Bank van de Nederlandse Antillen (BNA). Nadere regulering gebeurt in beleidsregels van de BNA, en in de praktijk door het stellen van voorwaarden aan het verlenen van een vergunning.

Het voornemen is om geldtransacties voor de BES te reguleren in de voorgestelde Wet toezicht bank- en kredietwezen BES (Wtbk BES). Regeling in bestaande wetgeving heeft uit een oogpunt van efficiëntie de voorkeur boven een apart wetgevingstraject.

De markttoegang en lopend toezicht kunnen worden geregeld langs dezelfde lijnen als in de Nederlandse Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt)⁵, met ondermeer een betrouwbaarheidstoets van bestuurders en andere beleidsbepalers, en integriteitseisen aan bedrijfsvoering en administratieve organisatie.

Conform de regels van de FATF zullen geldtransactiekantoren een lijst van agenten en bijkantoren dienen bij te houden en beschikbaar te houden voor de toezichthouder en opsporingsdiensten. Voor geldtransactiekantoren is verder van belang dat geldovermakingen zoveel mogelijk traceerbaar dienen te zijn. Doel is de financiering van terrorisme door tussenkomst van geldtransactiekantoren te

⁴ Deze vergunningplicht ziet overigens op het controleren van de deviezenvoorraad en niet op integriteitsaspecten van geldovermakingen. In de hierna genoemde beleidsregels van de BNA zijn wel integriteitsvoorschriften opgenomen.

⁵ In het wetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn nr. 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 892, nr. 2) is voorzien dat de regulering van geldtransacties wordt opgenomen in de Wft.

voorkomen en te ontdekken. In Nederland zijn de betreffende regels van kracht via een Europese Verordening. Deze Verordening is niet van toepassing in de BES in verband met de LGO-status van de eilanden, zodat de traceerbaarheid van geldovermakingen voor de BES apart zal moeten worden geregeld. Concreet zal in een regeling onder de Wtbk BES worden voorgeschreven welke informatie moet worden gevoegd bij een geldovermaking, rekening houdend met de drempelbedragen in de FATF-aanbevelingen, en met onderscheid naar overmakingen binnen de BES en overmakingen van of naar buiten de BES. Daarbij worden specifieke voorschriften opgenomen voor ondermeer het bewaren en overleggen van bewijsstukken, de behandeling van transacties waarbij informatie over de betaler incompleet is, en voor intermediaire betalingsdianstaaubieders.

5.5 Toezicht rechtspersonen en non-profits

5.5.1 Rechtspersonen

De FATF-aanbevelingen vereisen dat voorkomen wordt dat rechtspersonen worden gebruikt voor illegaal gebruik door witwassers. Een belangrijk aspect is dat inzicht moet worden verkregen in de begunstigde van de rechtspersoon.

Om het toezicht in Nederland te verbeteren is sinds kort aan de hand van het project Herziene Toezicht op Rechtspersonen (HTR) de systematiek van de verklaring van geen bezwaar verlaten. In de toekomst zal meer zicht worden verkregen door middel van het monitoren van rechtspersonen. Dit project zal in Nederland in 2010 worden ingevoerd. Het zou echter voorbarig zijn om dit ingewikkelde project tegelijk ook in de BES in te voeren. Op termijn zal bekeken worden of dit alsnog tot de mogelijkheden behoort of dat voor een eenvoudiger regime zal worden gekozen.

Om voor de inzichtelijkheid van rechtspersonen het een en ander te regelen zal worden bepaald dat het OM BES periodiek rechtspersonen kan doorlichten aan de hand van gegevens uit de Kamer van Koophandel om deze te vergelijken met justitiële en politieke gegevens. Op deze wijze kunnen evidente gevallen van misbruik van rechtspersonen herkend worden.

5.5.2 Non-profits

De FATF stelt vereisten aan de transparantie van non-profit organisaties om het financieren van terrorisme te voorkomen. Om in de BES inzicht te verkrijgen in de geldstromen binnen stichtingen zal nader onderzocht moeten worden in hoeverre een jaarlijkse interne verslagleggingsplicht en de verplichting om jaarstukken van de stichting te deponeren bij het handelsregister kan worden ingevoerd. Op dit moment ontbreken deze vereisten in het Antilliaanse burgerlijk wetboek.

Ook voor stichtingen geldt dat gelijktijdige invoering van HTR in de BES permatuur zou zijn. Het project zal eerst in Nederland goed moeten lopen. Vanzelfsprekend zal op termijn, gelijk aan het toezicht op rechtspersonen in de BES, bekeken worden of aansluiting kan worden gevonden bij het HTR.

In ieder geval zal het OM BES ook bij stichtingen periodiek onderzoek kunnen verrichten aan de hand van gegevens uit de Kamer van Koophandel. Door deze

gegevens te matchen met justitiële en politieke gegevens kunnen stichtingen die gerund worden door verdachte personen aangepakt worden.

5.6 Sancties

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op het terrein van sancties het voortouw en heeft bij de ABES voorgesteld om de reikwijdte van de Sanctiewet 1977 op te rekken naar de BES-eilanden. Deze van toepassingverklaring zal de omzetting van resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die voor het gehele Koninkrijk verplichtingen meebrengen, voor de BES vereenvoudigen. Dit zal wel betekenen dat de toepassingsfeer van bindende besluiten, vastgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, zich zal uitstrekken tot de BES. Hoewel Nederland hiertoe niet gehouden is (aangezien de BES de LGO-status hebben) acht Buitenlandse Zaken het uit het oogpunt van eenheid van buitenlands beleid en eenheid van regelgeving wenselijk om dergelijke besluiten ook in de BES na te leven. Ondergetekenden ondersteunen deze gedachte gezien het belang van een juiste naleving van sancties.

DNB zal toezicht gaan houden op de naleving van deze sancties door financiële instellingen. Eventuele ontheffingsverzoeken zouden eveneens de nationale procedure moeten volgen, wat betekent dat het Ministerie van Financiën deze verzoeken gaat behandelen.

5.7 Grensoverschrijdende transporten van liquide middelen

Voor de bestrijding van witwassen is vanzelfsprekend toezicht nodig op de in- en uitvoer van (contant) geld. Dit is in de Nederlandse Antillen geregeld in de Landsverordening aanmeldingsplicht van grensoverschrijdende geldtransporten; in Nederland is deze materie geregeld in de Algemene Douanewet en een Europese Verordening. Vanwege de LGO-status van de BES zal deze Europese Verordening niet als zodanig van toepassing zijn, zodat grensoverschrijdende geldtransporten voor de BES apart zullen moeten worden gereguleerd. Daartoe kan de tekst van de Landsverordening voornamelijk inhoudelijk gelijk blijven. Wel zal met het oog op een efficiënte uitwisseling van gegevens, met name tussen Douane en FIU-NL, worden bezien in hoeverre het aangifteformulier in overeenstemming dient te worden gebracht met het daarvoor in Nederland voorgeschreven formulier.

Voor de uitvoering van deze regeling zullen voor de Douane in de BES specifieke procedures worden voorgeschreven voor gevallen waar witwassen vermoed wordt,

langs de lijnen van het in Nederland gehanteerde Douanehandboek Liquide Middelen.

5.8 Betrouwbaarheidstoets natuurlijke personen

Voor de betrouwbaarheid van bestuurders en andere beleidsbepalers (hierna: beleidsbepalers) van alle financiële instellingen en trustkantoren zal in de BES dezelfde norm worden gehanteerd als in Nederlandse wetgeving: van de betrokken personen moet de betrouwbaarheid buiten twijfel staan. Het voornemen is de betrouwbaarheidstoets voor alle betrokkenen van alle financiële instellingen uit te werken in één ministeriële regeling. Conform Nederlandse en huidige Antilliaanse regelgeving zal de betrouwbaarheidstoets gelden voor beleidsbepalers van zowel ondernemingen met hun zetel in de BES als bijkantoren in de BES van buitenlandse ondernemingen, waaronder ondernemingen gevestigd in Curaçao of Sint Maarten.

In dit verband ligt de vraag voor hoe om te gaan met de beleidsbepalers van bestaande financiële instellingen in de BES. Een belangrijk deel van hen zal niet eerder door de Antilliaanse toezichthouder zijn getoetst. Dit betreft met name de beleidsbepalers van de huidige filialen (zonder rechtspersoonlijkheid) van ondernemingen gevestigd op Curaçao of Sint Maarten. Na transitie kwalificeren deze filialen als bijkantoren: vestigingen van buitenlandse financiële ondernemingen op Nederlands grondgebied. Als zodanig vallen de huidige filialen na transitie in elk geval onder de betrouwbaarheidstoets voor beleidsbepalers.

De betrouwbaarheid van beleidsbepalers van bestaande financiële instellingen zal volgens de systematiek van de ontwerp IBES en de ontwerp ABES in eerste instantie niet kunnen worden getoetst in het kader van markttoegang: bestaande financiële instellingen op de BES-eilanden wordt bij transitie van rechtswege markttoegang verleend tot de BES. Mede in aanmerking genomen dat een belangrijk deel van deze beleidsbepalers niet eerder zal zijn getoetst, zal worden voorzien in een betrouwbaarheidstoets door DNB in het kader van de overgangsregeling voorzien in de ontwerp ABES.

De betrouwbaarheidstoets zal – evenals in Nederland - in belangrijke mate steunen op een analyse van eventuele strafrechtelijke en andere justitiële antecedenten van betrokkenen. Relevante gegevens ter zake zullen veelal in het domein van autoriteiten in Curaçao en Sint Maarten vallen. DNB zal dan ook nauw samenwerken

met de BNA; voorzover betrokkenen reeds door BNA zijn getoetst, zal DNB daarmee natuurlijk rekening kunnen houden.⁶

5.9 Casino's

De voorgestelde Wet hazardspelen BES I en Wet hazardspelen BES II⁷ voorzien in de mogelijkheid om bij eilandsverordening het toezicht op casino's te regelen. Conform deze systematiek, overgenomen uit Antilliaanse wetgeving, zal in eilandsverordeningen ondermeer worden voorzien in eisen aan de betrouwbaarheid van bestuurders en andere beleidsbepalers. De identificatie- en meldverplichtingen van casino's zullen worden opgenomen in de betreffende hiervoor besproken wetgeving. Het toezicht zal worden uitgevoerd door DNB, die ook in Nederland dit toezicht houdt op casino's. Het Ministerie van Justitie inventariseert hoe dan de markt voor kansspelen in de BES verder zal worden gereguleerd.

⁶ Een dergelijke samenwerking is overigens gebruikelijk bij de toetsing door DNB van beleidsbepalers met een buitenlandse achtergrond in Nederland.

⁷ Zie respectievelijk artikelen 8.48 en 8.49 ABES.

6 De handhavingsketen

Naast de wetgeving is de inrichting van een goed functionerende handhavingsketen van groot belang voor het borgen van de integriteit van de financiële markten en het voldoen aan de aanbevelingen van de FATF. Hierbij wordt oog gehouden voor het algemene uitgangspunt van proportionaliteit. Om een effectieve en proportionele handhavingsketen in te richten zijn enkele algemene aandachtspunten van belang:

- een beperkt aantal ketenpartners die beschikken over voldoende capaciteit en expertise om de wettelijke taken uit te kunnen voeren;
- adequate informatieuitwisseling en samenwerking tussen de ketenpartners, zodat van een integrale aanpak sprake is;
- samenwerking en informatieuitwisseling met overheidinstellingen op Curaçao en Sint Maarten.

De keten is opgedeeld in vijf onderdelen: toezicht, melden, opsporing en vervolging en rechtspraak. Aan de hand van deze onderverdeling is de keten beschreven. In annex I is de Nederlandse keten in een schematisch overzicht weergegeven. In annex II is de BES-keten schematisch op een rij gezet.

6.1 Toezicht financiële en niet-financiële instellingen

Nederland krijgt na de transitie de verantwoordelijkheid voor het toezicht in de BES-eilanden. Derhalve wordt – zoals bij de nota toezicht financiële markten verder uitgewerkt – voorgesteld dat DNB de toezichthouder op de financiële instellingen in de BES wordt. Dit betekent dat DNB, naast het prudentiële toezicht en markttoegang, ook het integriteitstoezicht zal uitvoeren op de instellingen waarop zij toezicht houdt in Nederland. Dit zijn: banken, kredietinstellingen, pensioenfondsen, verzekeraars, geldtransactiekantoren, casino's en creditcardbedrijven. Conform de ABES wordt de AFM verantwoordelijk voor het toezicht op assurantiebemiddelaars, beleggingsinstellingen en effectenbeurzen.

Om het toezichtsmodel efficiënt in te richten in de BES is een goede samenwerking tussen DNB en de AFM van belang. Gezien het geringe aantal instellingen die in Nederland naar hun aard onder het toezicht van de AFM vallen, zullen DNB en de AFM afspraken maken waarbij DNB namens AFM het integriteitstoezicht zal

uitvoeren⁸. Daarvoor dient nog wel een passend juridisch kader te worden gevonden.

Uit gesprekken met verschillende partijen, privaat en publiek, komt reeds naar voren dat in de Antillen de vastgoed ontwikkelingen op voornamelijk Bonaire als risico voor het witwassen van geld worden gezien. Misbruik van vastgoed voor witwassen en de rol van de facilitators daarin staan ook in Nederland hoog op de agenda. Aangezien in de BES de handel in vastgoed toeneemt, is toezicht op de facilitators – zoals voorgeschreven in de FATF-aanbevelingen – belangrijk. Voor dit toezicht op de juridische beroepsgroepen, accountants, belastingadviseurs en bedrijfseconomische adviseurs wordt voorgesteld om de Belastingdienst Holland-Midden als toezichthouder in te stellen. Zij zal dit toezicht verrichten mede namens het Bureau Financieel Toezicht (BFT) in een soortgelijke constructie als DNB toezicht houdt namens de AFM. Het toezicht in de BES op advocaten en notarissen zal beperkt blijven tot het integriteitstoezicht. Het financieel toezicht blijft bij de huidige Toezichtskamer in de Antillen, bestaande uit twee leden van het hof en een notaris .

Het toezichtinstrumentarium in de BES-wetten voor DNB en de Belastingdienst Holland-Midden zal verder worden gestroomlijnd en uitgewerkt. Belangrijke instrumenten voor DNB, zoals het aanwijzingsrecht en stille curatele; dwangsom en boete; openbaarmaking van overtredingen; opsporingsbevoegdheden en strafbepalingen en de aanstelling en handhaving van de externe deskundige zullen worden geregeld. In de nota toezicht financiële markten is dit nader uitgewerkt en toegelicht. Voor de Belastingdienst Holland-Midden wordt een apart toezichtsinstrumentarium opgenomen in lijn met de juridische positie van advocaten en notarissen. Dit betekent dat rekening zal worden gehouden met de speciale positie van de juridische beroepsgroepen in het kader van hun geheimhoudingsplicht. Ook zal aansluiting worden gezocht bij de tuchtrechtelijke rechtsgang zoals deze geldt in de Nederlandse Antillen.

6.2 Melden ongebruikelijke transacties

Zoals vermeld in paragraaf 5.2 zal FIU-NL in de BES de verantwoordelijkheid op zich nemen voor het ontvangen en analyseren van ongebruikelijke transacties, en het daaruit selecteren van verdachte transacties. FIU-NL zal deze verantwoordelijkheid formeel overnemen na de transitie. Voorafgaand aan deze transitie zal worden bezien in hoeverre FIU-NL ondersteunende taken kan verrichten voor het huidige MOT Antillen om een soepele overgang te verwezenlijken.

⁸ Deze afspraken zullen worden vormgegeven conform de afspraken tussen DNB en de AFM voor het algemene toezicht financiële markten, beschreven in de nota financiële markten.

Een belangrijk aandachtspunt voor het goed functioneren van FIU-NL in de BES is de samenwerking met het MOT Antillen en haar opvolgers het MOT Curaçao en het MOT Sint Maarten. Naast de reeds beschreven onderwerpen in paragraaf 5.2. omtrent het stroomlijnen van de meldprocedure, zal de informatieuitwisseling cruciaal zijn voor het effectief verrichten van de taken van FIU-NL. De informatie-uitwisseling tussen de meldpunten kan nu plaatsvinden op verzoek via het Egmont Secure Web of FIU-net. Het is echter nog niet mogelijk om gegevens van ongebruikelijke transacties automatisch te matchen met gegevens uit relevante registers (o.a. politieregisters, kadaster etc) op Curaçao en Sint Maarten. Het creëren van een 'Caribische informatieruimte' is dan ook een belangrijk onderwerp dat in de uitvoeringsfase ter hand zal worden genomen in overleg met de instellingen op Curacao en Sint Maarten.

Ten slotte zal het gezag van de Landelijk officier van justitie inzake MOT-aangelegenheden (Lovj) geregeld moeten worden. De positie van de LovJ wordt nader besproken in paragraaf 6.4.

6.3 Opsporing

Opsporing en vervolging – door het RST en het Openbaar Ministerie BES (OM BES) - moeten aansluiten op het toezicht en de verwerking van meldingen die beide op Nederlandse wijze worden ingericht. De basis voor opsporing en vervolging wordt geregeld in verschillende consensusrijks wetten. In 2008 is hier reeds een politiek akkoord over bereikt tussen Nederland en de Nederlandse Antillen.

De opsporing in de BES is in de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Politie) belegd bij het zogenaamde BES Korps. Het Recherchesamenwerkingsteam (RST) dat nu actief is in de Nederlandse Antillen voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (waaronder witwassen) zal geen deel uitmaken van het BES Korps. Het RST zal in de toekomst via de zogenaamde Gemeenschappelijke Voorziening (GV) worden ingebed in de nieuw te vormen korpsen van Curaçao, Sint Maarten en de BES. De wijze waarop de GV gaat werken wordt op dit moment uitgewerkt door het politiekorps Rotterdam Rijnmond.

Uit verschillende gesprekken op de eilanden is gebleken dat de capaciteit en expertise van het politieapparaat, met name voor het financieel rechercheren, op dit moment ontoereikend is. Mede gezien de risico's op het terrein van witwassen in de BES is van belang te voorzien in voldoende capaciteit en expertise voor financieel rechercheren. Het voornemen is in elk geval de FIOD-ECD, mogelijk in het kader

van het programma FINEC, een ondersteunende rol te laten spelen. Deze ondersteuning zou via de GV of direct kunnen worden gegeven.

6.4 Vervolging en rechtspraak

6.4.1 Vervolging

Uitgangspunt van de voorgestelde Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, St. Eustatius en Saba (Rijkswet OM) is dat na de staatkundige hervormingen ieder land (voor Nederland: het openbare lichaam de BES) een eigen openbaar ministerie heeft dat onder leiding staat van een gezamenlijke procureur-generaal, gevestigd op Curaçao. Dit houdt in dat voor de BES een apart OM BES wordt opgericht. De Ministers van Justitie van de onderscheiden landen zijn politiek verantwoordelijk voor de procureur-generaal met betrekking tot hun respectieve landen; zo zal de Nederlandse Minister van Justitie de politieke verantwoordelijkheid dragen voor het OM BES.

De procureur-generaal zal op zijn beurt het OM BES aansturen, en daarbij de prioritering van de vervolging van witwassen en terrorismefinanciering vormgeven. Deze prioritering zal dezelfde elementen kennen als de Aanwijzing Witwassen van het College van procureurs-generaal voor het OM in Nederland. Kort gezegd dient financieel onderzoek deel uit te maken van elk substantieel opsporingsonderzoek naar zware of georganiseerde criminaliteit, en moet altijd onderzoek worden verricht naar de geldstromen die gepaard gaan met deze misdrijven. Waar mogelijk wordt onderzoek verricht naar aanleiding van verdachte transacties aangeleverd door FIU-NL. De zaakofficier van justitie dient in geval van aanwijzingen van witwassen nadrukkelijk de afweging te maken vervolging in te stellen.

Het voornemen is het aanleveren van verdachte transacties (zoveel mogelijk aangevuld met relevante informatie) evenals in Nederland te laten geschieden onder verantwoordelijkheid van de Landelijk officier van justitie inzake MOT-aangelegenheden (Lovj). De Lovj zal deze service verlenen onder het gezag van de Nederlandse PG⁹ op basis van een nog op te stellen convenant tussen de Nederlandse PG en de PG Cariben.

Ook voor dit deel van de keten is van belang te borgen dat de bestrijding van witwassen voldoende prioriteit heeft en dat voldoende capaciteit en expertise voor vervolging beschikbaar is. Voor de vervolging van witwassen kunnen ook (gespecialiseerde) officieren van justitie uit Curaçao en Sint Maarten worden

⁹ Conform de gezagslijn die nu in Nederland geldt.

ingezet. In de voorgestelde Rijkswet OM is daartoe geregeld dat officieren van justitie bevoegd en inzetbaar zijn in elk land. Verder is conform de Slotverklaring geregeld dat de Ministers van Justitie van de landen afspraken maken over de personele en materiële inzet. Het is vervolgens aan de procureur-generaal om deze afspraken uit te voeren.

6.4.2 *Rechtspraak*

De inrichting van de rechterlijke macht zal worden geregeld in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het voornemen is één Hof voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES in te stellen. Onder dit gemeenschappelijk Hof ressorteren vier gerechten in eerste aanleg (GEA) voor respectievelijk Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES. Deze gerechten zijn bevoegd om zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke zaken af te doen. De Nederlandse Hoge Raad behandelt verzoeken tot cassatie van arresten van het gemeenschappelijk Hof.

Voor de handhaving van integriteitswetgeving, zal in de BES zal (evenals voor de handhaving van toezichtswetgeving) zowel een bestuursrechtelijk als een strafrechtelijk instrumentarium worden ingericht. Dit brengt met zich dat het gerecht in eerste aanleg in de BES dient te voorzien in zowel de strafrechtelijke procedure als het bestuursrechtelijk beroep na bezwaar bij de toezichthouder. Enerzijds zal het inrichten van beide rechtsgangen een inspanning vergen van het gerecht, anderzijds is de bestuursrechtelijke procedure meer aangewezen voor een aantal handhavingsaspecten. In Nederland treden DNB en AFM in de regel zelf bestuursrechtelijk op tegen geconstateerde overtredingen van financiële wet- en regelgeving. Aangifte bij het Openbaar Ministerie wordt overwogen in de gevallen beschreven in het Convenant bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties. Toezichthouders, OM BES en andere betrokken partijen zullen voor de BES beleid en afstemming ontwikkelen, voorzover nodig toegesneden op de lokale situatie.

6.5 **Samenwerking en uitvoering**

Ten slotte zal voor de inrichting van de handhavingketen op de BES rekening moeten worden gehouden met operationele aandachtspunten.

Het belangrijkste onderwerp betreft de samenwerking in de keten in de BES, zoals schematisch weergegeven in annex II, voor een integrale aanpak. In eerste instantie zal vanaf het najaar 2009 een tijdelijke technische werkgroep worden ingericht voor het operationeel opzetten van het systeem ter bestrijding van witwassen in de BES. Aan deze werkgroep nemen alle ketenpartners en de Ministeries van Financiën en

Justitie deel. Belangrijke onderwerpen betreffen hier de organisatie van technische ondersteuning door Nederlandse partijen voorafgaand aan de staatkundige hervormingen, het vormgeven van onderlinge samenwerking, samenwerking met de andere eilanden en vanzelfsprekend het voorlichten en ondersteunen van de markt ter voorbereiding van de nieuwe wetgeving.

Na de transitie zal deze tijdelijke werkgroep worden omgezet in een periodiek overleg orgaan. Aangezien in de keten zowel Nederlandse als BES partners actief zullen zijn, zal overleg in de Nederlandse begeleidingscommissie van FIU-NL of het FEC niet afdoende zijn voor afstemming. Hoewel het inrichten van nieuwe gremia zoveel mogelijk voorkomen moet worden, zal voor de BES handhavingketen in bovengenoemd geval een apart periodiek samenwerkingsoverleg worden belegd. De vorm van dit overleg zal in een technisch plan van aanpak nader worden uitgewerkt.

Naast de samenwerking van de ketenpartners onderling is samenwerking met Curaçao en Sint Maarten van groot belang. Behalve de reeds genoemde punten onder de inrichting van het FIU-NL zal toegang tot informatie op Curaçao en Sint Maarten voor alle ketenpartners (waaronder toezichthouders en opsporingsdiensten), van belang zijn. Hiertoe zullen verschillende afspraken, mogelijk in de vorm van MoU, tussen enerzijds DNB, FIU-NL en de Belastingdienst Holland-Midden en anderzijds de BNA en het MOT Antillen worden gemaakt. Ook zal worden onderzocht hoe de samenwerking met Aruba vorm kan worden gegeven in de toekomst.