



Poortwachters tegen witwassen

**Naar een poortwachtersfunctie van banken
die beter bijdraagt aan voorkoming en
bestrijding van witwassen**



**STICHTING
MAATSCHAPPIJ
EN VEILIGHEID**



Poortwachters tegen witwassen

**Naar een poortwachtersfunctie van banken
die beter bijdraagt aan voorkoming en
bestrijding van witwassen**

Advies van de commissie 'Poortwachtersfunctie banken', uitgebracht
op verzoek van de Stichting Maatschappij en Veiligheid

Samenstelling commissie:

André ten Damme

Gert Jan Kroese

Gerald Santing

Norbert Siegers

Hennie Verbeek-Kusters

Jaap van Manen (adviseur)

Pieter Tops (adviseur)



Vooraf: de SMV en de poortwachtersfunctie van banken

Het Nederlandse financiële stelsel is kwetsbaar voor fraude en witwassen. Deze kwetsbaarheid hangt samen met het hoogontwikkelde karakter van ons financieel-economisch systeem, met de internationale aantrekkelijkheid van ons vestigingsklimaat en met een grote behoefte aan witwassen vanwege bijvoorbeeld een omvangrijke illegale drugsindustrie.

Witwassen en fraude zijn abstracte begrippen, maar zij hebben betrekking op activiteiten die veel leed veroorzaken in de samenleving. Aan witwassen liggen altijd criminele activiteiten ten grondslag: drugs, mensenhandel, kinderporno, afpersing, faillissementsfraude, uitbuiting, handel in beschermde diersoorten, beleggingsfraude etc. Met crimineel geld worden nieuwe misdaden betaald, zoals de moorden op Derk Wiersum en Peter de Vries en de zogenaamde vergismoord op anderen. Crimineel geld leidt tot omkoping en corruptie. En wie had ooit gedacht dat zich in de moderne Nederlandse samenleving nog martelpraktijken zouden kunnen voordoen? Sinds de beelden van de 'martelcontainer' in het Brabantse plaatsje Wouwse Plantage weten we beter. Aan de inrichting van deze container lag een financieel conflict in de criminele wereld ten grondslag: rond het witwassen van crimineel geld was iets verkeerd gegaan en daarvoor moest geboet worden. Nederland is kwetsbaar voor dit soort praktijken. Waarom? Het National Risk Assessment Witwassen 2019 vat het bondig samen: "Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Het land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld, heeft één van de grootste luchthavens en havens ter wereld, en is één van de grootste exporteurs ter wereld. (...) Al deze kenmerken maken Nederland interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen. Ook kenmerkt Nederland zich – in vergelijking met andere Europese landen – door (...) een hoge mate van digi-

talisering. (...) Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie, waarbij vooral de tolerantie ten opzichte van (soft) drugs kan bijdragen aan het optreden van drugscriminaliteit en het witwassen van de opbrengsten daarvan.” (National Risk Assessment Witwassen, 2020: 44-45).

Poortwachtersfunctie voor banken

Een belangrijk instrument om de kwetsbaarheid van ons financiële stelsel te verminderen is de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering (Wwft), waarin een ‘poortwachtersfunctie’ voor onder andere banken is geregeld. Over deze wet is de afgelopen jaren veel discussie geweest en deze discussie heeft zich toegespitst op de rol van de banken. Vanwege onvoldoende invulling van hun poortwachtersfunctie hebben enkele banken stevige boetes opgelegd gekregen en worden enkele bestuurders van banken strafrechtelijk vervolgd. Als reactie op deze ontwikkelingen zijn banken fors extra gaan investeren in hun poortwachtersfunctie. Inmiddels dringt zich de vraag op wat de effecten van al die extra activiteiten zijn. Leiden ze wel tot de gewenste voorkoming en terugdringing van witwassen? En welke ongewenste neveneffecten hebben ze? De Wwft heeft de afgelopen jaren onmiskenbaar aan belang gewonnen, maar kraakt ook in zijn voegen. Er dreigt verlamming te ontstaan, zoals wij verderop zullen toelichten.

Uit de naam Wwft blijkt dat de wet zich primair richt op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.¹ Uiteraard is er meer nodig dan toepassing van de Wwft om witwassen te bestrijden, denk dan bijvoorbeeld aan de controle van goederen in havens en aan sanctiewetgeving. Maar ook de daadwerkelijke opvolging van concrete witwastransacties, en daarmee de bestrijding van witwassen, heeft een preventieve werking en draagt daardoor bij aan het voorkomen van witwassen. Boetes en strafrechtelijke vervolging vormen een belangrijke prikkel om serieus werk te maken van preventieve activiteiten. Zij bieden ook inzicht voor het effectief vormgeven van preventie.

De Wwft kent twee componenten, namelijk checken van (nieuwe) klanten en controleren van (bank)transacties. Beide zijn nodig voor een effectieve

bestrijding van witwassen. In dit rapport krijgt de controle van banktransacties de meeste aandacht. Niet alleen is daar de afgelopen tijd veel discussie over geweest, ook is op dit onderdeel intensieve samenwerking binnen een keten van actoren nodig, met name ook buiten de financiële sector. Dat laat natuurlijk het belang van preventief checken onverlet. Op gepaste momenten in dit rapport zullen wij daar ook aandacht aan besteden, met name als het gaat om de honderd procentcontrole van nieuwe klanten.

De poortwachtersfunctie maakt dus deel uit van systeem of keten van actoren. Het gaat natuurlijk om de rol van banken, maar die rol kan alleen effectief zijn wanneer er sprake is van nauwe en precieze samenwerking met anderen: DNB, FIU, Ministerie van Financiën, opsporingsinstanties etc. Zoals in het Nationale Riskassessment 2019 wordt gesteld (p.45): vanuit de cultuur van het Poldermodel is het voor Nederlandse organisaties gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om witwassen te voorkomen en tegen te gaan.

Juist in een land als Nederland met zijn traditie van samenwerking – ook in publiek-private zin – moet het daarom mogelijk zijn om samenwerkingsvormen te vinden waarin een juiste balans bestaat tussen respecteren van ieders specifieke verantwoordelijkheden en mobiliseren van de gezamenlijke krachten in de strijd tegen witwassen.

Het vraagstuk rond de effectiviteit van de uitvoering van de Wwft staat bij meerdere partijen op het netvlies. Zo verschijnt in 2022 het “Mutual Evaluation Report” van de Financial Action Taskforce (FATF), waarin Nederland wordt beoordeeld op de effectiviteit van zijn systeem om witwassen tegen te gaan. Richtlijnen van de FATF hebben de grondslag gelegd voor dat systeem.

Daarnaast is voor april 2022 in Nederland een rapport van de Algemene Rekenkamer aangekondigd over de effectiviteit van het Wwft-systeem; het zal zich richten op de ‘prestaties van de opvolging van verdachte transacties door publieke partijen’ en op ‘waar zich mogelijke risico’s bevinden voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering’.²

Er bestaat een brede variëteit aan banken met een bankvergunning in Nederland, waaronder dochterondernemingen van internationale banken (Europese, Britse, Japanse, Turkse, etc.), banken die zich op een segment richten (Bank Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Waterschapsbank) en bancaire dochters van verzekeraars met vooral spaar- en hypotheekproducten. In Nederland is anders dan in de meeste andere landen sprake van een concentratie van bancaire activiteiten bij enkele grootbanken, vooral op gebied van retailklanten. In ons rapport betreffen de meeste voorbeelden vooral de banken ABN-AMRO, Rabobank, ING, Volksbank en Triodos.

Vitale infrastructuur

Het voorliggende rapport is uitgebracht op verzoek van de Stichting Maatschappij en Veiligheid. De SMV is een onafhankelijke denktank op het terrein van maatschappelijke veiligheid (zie bijlage 5). De SMV heeft het thema opgepakt omdat een betrouwbaar en zuiver financieel systeem een basisvoorwaarde is voor een veilige samenleving. Het is een onderdeel van onze vitale infrastructuur. De Wwft en de verantwoordelijkheid die daarin aan banken is toegekend, kunnen in de realisering daarvan een belangrijke rol spelen.

De uiteindelijke ambitie moet zijn, zo vinden wij als commissie, om Nederland tot een leidend land te maken in witwasbestrijding. Daar is uiteraard meer voor nodig dan alleen een verbetering van de wijze waarop banken invulling geven aan de poortwachtersfunctie die hun in de Wwft is toegekend. Maar die poortwachtersfunctie is wel een cruciaal element in die bredere ambitie. Vanwege deze reden, en vanwege de urgentie van de materie, spitsen wij ons rapport toe op de poortwachtersfunctie van banken en meer in het bijzonder op de vraag hoe die, als onderdeel van een bredere keten van activiteiten, beter en effectiever gemaakt kan worden.

Aan het eind van het rapport zullen wij aangeven hoe de verbetering van de poortwachtersfunctie in een breder pakket van maatregelen kan worden ingebed. Daar sluiten wij ons aan bij voormalig DNB-bestuurder Elderson, die bij zijn vertrek naar de Europese Centrale Bank, in december 2020, pleitte voor een Deltaplan tegen witwassen.

Elderson stond stil bij het feit dat de aanpak van witwassen niet alleen zou moeten komen van poortwachters zoals de banken en hun toezichthouders, maar ook door veranderingen in opsporingscapaciteit van de overheid, in ons fiscale stelsel, ons drugsbeleid en door verandering van de situatie dat Nederland een doorvoerhaven is van illegale spullen.³

In het coalitieakkoord voor de nieuwe regering (december 2021) is de aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit een belangrijke prioriteit, waar ook fors extra geld voor wordt uitgetrokken. De justitiële keten wordt over de hele breedte versterkt. Speciale aandacht gaat uit naar de jacht op crimineel geld en het afpakken van crimineel vermogen. In die context is ook het onderhavige rapport van belang. Voorkomen van misbruik van het bancaire systeem voor criminele activiteiten en inzetten van informatie over verdachte banktransacties voor opsporing en aanpakken van criminelen, is een essentieel onderdeel van de strategie tegen ondermijning, georganiseerde misdaad en witwassen. Verbetering van de inzet en effectiviteit van het poortwachterssysteem dat daarvoor is ontworpen, is de inzet van dit rapport.

Wij ontwikkelen daarvoor zoals gezegd een aantal voorstellen. We realiseren ons dat voor de effectuering daarvan ook initiatief en leiderschap nodig is. We eindigen ons rapport daarom met een oproep: een oproep aan degenen op relevante posities in banken, toezichthouder en overheid om hun verantwoordelijkheid te nemen. De dreigende verlamming die wij constateren kan doorbroken worden, maar dan moet er wel initiatief worden genomen, liefst gezamenlijk, en een bereidheid bestaan om over de ontstane ongemakken en irritaties heen te stappen.



Inhoudsopgave

Vooraf: de SMV en de poortwachtersfunctie van banken	4
Inhoudsgave	9
Uit het volle leven	12
1 Wat is het probleem?	14
Maatschappelijk ongemak	15
Wat is het probleem?	17
Opbouw van het rapport	18
2 De inrichting van het poortwachterssysteem op hoofdlijnen	19
In perspectief	19
Banken als hoofdmelders	20
Acties van banken	21
Toezicht door DNB	22
Rol van de FIU	24
Rol van het strafrecht	25
Poortwachters sporen niet op	26
Effectiviteit	27
3 Knelpunten in het systeem	29
Strafrechtelijke opvolging blijft achter	29
Honderd procentscontrole	30
Gebrekkige informatiedeling	32
Spanning in toezicht	33
Dominantie commerciële belangen	33
Verlamming dreigt	35

4 Oplossingsrichtingen: een trechtermodel	37
1. Verbetering van de input van het systeem	39
a. Meer mogelijkheden tot risk based werken	39
b. Meer mogelijkheden tot informatiedeling	40
c. Beter zicht op resultaten	41
d. Meer investeren in het preventieve deel van compliance (KYC)	42
e. Scherpere normstelling in de ontwikkeling van bankactiviteiten	42
f. Verbetering van de toezichtrelaties	43
2. Meer doen met de strafrechtelijke afhandeling van verdachte transacties	44
a. Kwalitatieve en kwantitatieve versterking van opsporingscapaciteit	44
b. Verbetering informatieaanlevering vanuit FIU	45
c. Versterking publiek-private samenwerking	45
d. Focus van MIT op financiële opsporing	45
e. Versterking van internationale samenwerking	46
3. Verbreding van mogelijkheden om verdachte transacties buiten het strafrecht te gebruiken	46
Maatschappelijk effect	47
5 Conclusies en aanbevelingen	49
Conclusies	49
Aanbevelingen	50
Deltaplan	52
Aanbevelingen per actor	53
Terug naar 'het volle leven'	56
Noten	58
Overzicht van gebruikte afkortingen	60

Bijlagen

1: Samenstelling commissie	61
2: gebruik van FIU-gegevens in niet strafrechtelijke context, enkele voorbeelden	63
3: Relevante samenwerkingsverbanden vanuit het FEC	67
4: Gebruikte literatuur	69
5: Over de SMV	71

Uit het volle leven

“Het is zaterdagochtend, de markt in Alkmaar is om 6.00 uur geopend in de vrieskou.⁴ Het zijn zware tijden voor marktkooplui, Corona heeft de mensen angstig gemaakt voor sociaal contact. Dit beïnvloedt de verkopen negatief. Maar Corona is niet het enige dat de toekomst bedreigt.

Henk van het verse fruit ziet dat de kraam van zijn ‘collega’ Marten, de poelier, al een aantal weken ongebruikt is. Henk maakt zich zorgen, ook hij zelf heeft veel cash transacties en daarover stelt de bank hem steeds meer vragen.... Marten heeft de stekker eruit getrokken en is op zoek naar ander werk, want hij vindt dat zijn leven als marktkoopman onmogelijk is geworden. De toegenomen administratie, toch al niet zijn hobby, en de continue verantwoording aan de bank over de geldstromen maken dat hij na drie generaties geen energie meer kan opbrengen voor zijn ‘kip’.”

“Maandagochtend, nieuwe week, nieuwe kansen voor Eliza. Door de aanhoudende druk van de toezichthouder is de spanning binnen haar bank flink toegenomen. Ze doen er alles aan witwassen tegen te gaan, maar het is veel werk. En moeilijk werk, want de wereld is niet altijd zwart/wit. Eliza vraagt zich wel eens af of ‘de mensen die beslissen’ wel echt begrijpen hoe complex het is, dat zij vaak te maken heeft met een grijs gebied en interpretatie. Dat type intelligent werk kun je niet zo makkelijk in de ‘fabriek’ verwerken, zoals haar afdeling gekscherend wordt genoemd. Het is de wereld van doorpakken en sturen op ratio's. En ja, als er dan een dossier ‘fout’ is, wat wordt er dan door de verantwoordelijke instanties mee gedaan?

Eliza voelt een grote last op haar schouders; ‘better safe than sorry’ leidt tot ondernemers voor wie het leven onnodig pittig wordt, zoals de poelier een paar weken geleden. Aan de andere kant, te mild zijn, speelt weer criminaliteit in de kaart. Het is een moeilijke balans en een continue druk om de juiste keuzes te maken.”

“Volgende week gaat er weer een partij xtc-pillen de deur uit, via een vrachtauto naar Zweden deze keer. Het is toch altijd weer een beetje spannend, zo merkt Anton, hoewel het al drie jaar goed gaat. Zijn chauffeurs zijn betrouwbaar en kennen het klappen van de zweep inmiddels. Het spannendste is eigenlijk iedere keer weer om te zorgen dat het geld van zijn inspanningen ‘netjes’ in de boeken beland. Ook hier zijn er in zijn milieu verschillende ‘hulplijnen’. Maar ach, het blijft een kansberekening, Anton probeert via verschillende kanalen zijn geld wit te wassen, als het bij zestig procent lukt is hij al heel tevreden. En, de kans dat je gepakt wordt en uiteindelijk veroordeeld wordt, is zo klein, dat risico durft hij wel te nemen.”

De verhalen van Henk, Marten, Eliza en Anton zijn verhalen van mensen met een uiteenlopend wereldbeeld. De ondernemer probeert zijn geld te verdienen, de bankmedewerkster probeert witwassen te voorkomen, de crimineel misbruikt de open infrastructuur in Nederland voor eigen gewin. Het systeem om financieel economische criminaliteit te voorkomen speelt een belangrijke rol in hun levens, vanuit verschillende perspectieven.

1 Wat is het probleem?

In de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme is aan banken (en een groot aantal andere private partijen) een zogenaamde poortwachtersfunctie toegekend: dat is een functie om te voorkomen dat er ongewenst gebruik wordt gemaakt van het betalingsverkeer en van andere financiële diensten. Van poortwachters wordt verwacht, zo licht de wet toe, dat zij zich voorafgaand en tijdens hun dienstverlening inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Om deze rol te kunnen vervullen moet de bedrijfsvoering zo worden ingericht dat integriteitsrisico's worden gesignaleerd en beheerst. Er wordt van poortwachters verwacht dat zij bij hun dienstverlening voortdurend onderzoeken of hun cliënten betrokken zijn bij niet-integer handelen, zoals witwassen of financieren van terrorisme. Om potentieel misbruik te onderkennen, dienen poortwachters zich op de hoogte te stellen van hun cliënten, de integriteitsrisico's van de cliënten, de geldstromen gerelateerd aan deze cliënten en de ratio van hun dienstverlening: waarom wil men toegang tot het Nederlandse financiële stelsel?⁵

Over die poortwachtersfunctie en de wijze waarop die door banken wordt ingevuld is de laatste jaren veel te doen geweest. Centraal in de discussie staat de vraag of banken in voldoende mate invulling hebben gegeven aan hun wettelijke verantwoordelijkheid als poortwachter. Het antwoord op die vraag is in toenemende mate ontkennend; zowel de banken zelf – overigens maatschappelijk toch al onder het vergrootglas sinds de financiële crisis van 2007/2008 – als het toezicht op de banken (door DNB en AFM) kwamen daarbij onder kritiek te staan. Het OM stelde strafrechtelijke onderzoeken in en dat resulteerde in schikkingen waarin stevige boetes en/of ontnemingen aan ING en ABN AMRO werden opgelegd. De Rabobank is onder verscherpt toezicht van DNB komen te staan.

Deze ontwikkelingen hebben sterke invloed gehad op grotere en snellere investeringen van banken in hun compliance-activiteiten. Nieuwe klanten worden steviger 'gescreend', oude worden opnieuw tegen het licht gehouden en de monitoring van banktransacties is geïntensiveerd. Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door banken is sterk toegenomen. Desalniettemin, de honderdduizenden ongebruikelijke transacties die door banken jaarlijks worden gemeld (aan de FIU) zijn op zich al reden tot zorg en laten zien dat er ruimte is voor verbetering van de screening 'aan de poort'.⁶ Tegelijkertijd ervaren de klanten van banken meer administratieve druk en belemmeringen. Ook ontstaan er groepen mensen voor wie het moeilijk of praktisch ingewikkeld is geworden om nog een rekening te openen.

Op zichzelf zijn de extra inspanningen een positieve ontwikkeling en toch is daarmee niet de kous af. Er blijven prangende vragen over. Is het systeem wel effectief? Voorkomt het witwassen? En tegen welke prijs? Is het systeem efficiënt en innovatief? Banken vragen bijvoorbeeld om meer inzicht in wat er met hun activiteiten gebeurt. Hoeveel van de meldingen wordt gebruikt om daadwerkelijk opsporingsacties in gang te zetten? Klanten van banken beginnen te klagen over de eisen die banken aan hen stellen.

Maatschappelijk ongemak

Er is nieuw maatschappelijk ongemak aan het ontstaan, deze keer niet omdat banken te weinig aan compliance zouden doen, maar juist te veel, en de kosten daarvan op de consument afwentelen. Het geluid is in het midden- en kleinbedrijf te horen, waar één van de banken (Rabobank) per oktober 2021 voor elk gestort bankbiljet van €200 of €500 een bedrag van vijf euro in rekening brengt: 'wij zijn vaak wettelijk verplicht onderzoek te doen naar het gebruik en de herkomst van de biljetten. Aangezien dit hoge kosten met zich meebrengt zijn wij genooddacht onze tarieven aan te passen', zo heeft de bank in een brief aan ondernemers laten weten. Waarom moeten wij voor de kosten van de bestrijding van witwassen opdraaien, zo vragen die ondernemers zich af. 'De overheid schuift zijn verantwoordelijkheid door naar banken, die het op hun beurt doorschuiven naar de retail-wereld, die het

uiteindelijk de klanten weer in rekening brengt'. Daarmee wordt ook maatschappelijke druk gecreëerd.

Kosten van witwascontroles worden doorbelast aan hoog-risicoklanten; ABN AMRO maakte in oktober 2021 bekend dat coffeeshops elf keer zo veel moeten betalen voor hun zakelijke rekening (van 10 euro naar 110 euro per maand). Andere banken kiezen ervoor om hoog-risico klanten uit te sluiten; zo nam de Rabobank in 2021 het besluit om autodealers met een omzet van minder dan €50 miljoen te weigeren als klant; volgens de bank gaan er in deze branche vaak grote sommen contant geld rond, wat de kans op witwassen vergroot. De Rabobank werd op dit punt overigens aangesproken door de minister; banken mogen geen groepen klanten weigeren, maar moeten aan individuele risicobeoordeling doen. Tegelijkertijd maken Kamerleden zich zorgen dat goedwillende burgers of ondernemers de dupe worden van een te harde anti-witwasaanpak (bijvoorbeeld Vaste Kamer Commissie Financiën, 9 september 2021). Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat sommige sectoren of personen niet meer voor banktransacties in aanmerking komen (de 'unbankables') en daardoor hun toevlucht tot andere mogelijkheden zoeken.

Een onbedoeld gevolg zou ook kunnen zijn dat banken deze exercitie gebruiken om hun klantenbestand te optimaliseren in de zin van opbrengst versus kosten. Banken maken immers deel uit van de private sector en willen ook rendement zien van hun investeringen in riskmanagement. In zekere zin vervullen banken met hun transactiesysteem een publieke nutsfunctie, en dat kan wringen met hun commerciële grondslag. Er zit kortom veel spanning in het debat over onder andere rollen, verantwoordelijkheden, kosten en aansprakelijkheid.

Het vraagstuk staat op de agenda van verschillende betrokken partijen. Maar er liggen wel vragen onder, die in de actuele zoektocht naar oplossingen wellicht minder aan de orde komen. Het is makkelijk om banken in de beklagdenbank te zetten, want die zijn hun poortwachtersfunctie te laat serieus gaan oppakken. Maar is dat tegelijkertijd niet een te eenvoudige en comfortabele benadering?

Veel belangrijker is de vraag of het poortwachterssysteem wel proportioneel is ten opzichte van de resultaten. Worden de kosten niet al te gemakkelijk bij anderen gelegd (zoals de banken en daarachter de klanten van de banken)? Doet de overheid eigenlijk wel genoeg? Heeft dit echt politieke prioriteit en aandacht? Is er wel een gezonde verhouding tussen het belang van veiligheid en dat van privacy? Vinden we witwassen eigenlijk wel echt een probleem? Begrijpen we de oorsprong en de gevolgen ervan en kunnen we die nog wel beheersen?

In de discussie en verhoudingen zit inmiddels het nodige chagrijn. Banken vragen zich af of zij niet een onevenredig groot deel van de verantwoordelijkheid krijgen toegeschoven. 'Havenreders worden toch ook niet vervolgd als zij containers met cocaïne niet weten te onderscheppen?' DNB en de politiek hebben daar weinig begrip voor: de banken moeten gewoon hun 'wettelijke plicht' uitvoeren.

Het zijn vragen die niet alleen in Nederland gesteld worden. In april 2021 rapporteerde The Economist over een aantal onderzoeken naar de effectiviteit van het internationale systeem tegen witwassen. Dat systeem heeft 'structurele tekortkomingen', zo wordt in dit artikel gesteld, onder andere omdat overheden 'have outsourced to the private sector much of the policing work they should have been doing themselves'. Het blad citeert een financiële-misdaadexpert die het internationale AML-systeem karakteriseert als 'the world's least effective policy instrument' (The Economist, 2021). Dat zijn grote woorden. In welke mate kloppen zij ook voor Nederland, toegespitst op de poortwachtersactiviteiten van banken?

Wat is het probleem?

Het probleem dat wij in ons rapport centraal stellen is – kort gezegd – het volgende: de poortwachtersactiviteiten van banken kosten veel tijd en geld en veel mensen hebben er op een of andere manier mee te maken (niet in de laatste plaats de klanten van de banken, ook als op hun gedrag niets aan te merken is). Tegelijkertijd bestaat er veel twijfel over de effectiviteit van het systeem: leiden al die inspanningen wel tot een substantiële vermindering van witwassen in Nederland? De huidige werking van het systeem lijkt

eerder tot een zekere verlamming te leiden dan tot een effectieve en vitale aanpak om witwassen in Nederland terug te dringen.

Onze vraag is in de eerste plaats hoe dit komt. Welke elementen in het systeem dragen bij aan die verlamming? Vervolgens stellen wij de vraag aan de orde hoe verlamming te doorbreken is. Welke oplossingsrichtingen zijn daarvoor denkbaar?

Ons advies richt zich op haalbare en binnen handbereik liggende oplossingen die binnen enkele jaren gerealiseerd kunnen worden. Oplossingen die van betrokkenen ‘de wil om te verbeteren en te veranderen vragen’. Dat betekent dat mogelijke lange-termijnoplossingen in ons rapport slechts aangestipt, maar niet uitgewerkt worden. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan vermaatschappelijking van het systeem van bankentransacties, afschaffing van chartaal geld (in ieder geval van hogere coupures) en het sterk reguleren van het systeem van cryptocurrencies. In een ‘Deltaplan tegen witwassen’ zouden deze maatregelen verder uitgewerkt moeten worden.

Opbouw van het rapport

We beginnen het rapport met een beschrijving van de inrichting van het systeem (hoofdstuk 3) en de knelpunten die zich daarin voordoen (hoofdstuk 4). Op hoofdlijnen geven we aan hoe het systeem is vormgegeven, hoe het werkt en welke problemen zich daarbij voordoen. In hoofdstuk 4 concluderen wij dat in het systeem verlamming dreigt te ontstaan. Hoofdstuk 5 schetst vervolgens mogelijke oplossingen voor die problemen. Daarvoor maken we gebruik van een ‘trechtermodel’, waarin drie oplossingsrichtingen geschetst worden. Hoofdstuk 6 ten slotte vat de analyse samen en zet de voorgestelde oplossingen op een rij.

Het rapport zijn we begonnen met een schets van het volle leven – wie heeft er in de dagelijkse werkzaamheden te maken met de gevolgen van de invulling van het poortwachterssysteem van banken? Aan het einde van ons rapport keren we terug naar dat volle leven: wat zouden verbeteringen zijn in die dagelijkse werkzaamheden als de aanbeveling uit het rapport opgevolgd zouden worden?

2 De inrichting van het poortwachterssysteem op hoofdlijnen

In perspectief

Het huidige systeem van tegengaan van witwassen vindt zijn oorsprong in een in 1989 in het leven geroepen organisatie, de Financial Action Task Force (FATF). Deze intergouvernementele organisatie, waarbij in 2021 inmiddels 39 landen waren aangesloten, heeft een aantal aanbevelingen gedaan om witwassen te voorkomen en te bestrijden. Een systeem om ongebruikelijke transacties te melden (MOT) was daar onderdeel van. Daarbij werd nadrukkelijk de samenwerking gezocht tussen private en publieke partijen. De aanbevelingen van de FATF zijn door de EU vertaald in richtlijnen, die per land in wet- en regelgeving zijn omgezet; de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering terrorisme (Wwft) is daar een belangrijk onderdeel van.

De Wwft kent twee kernverplichtingen voor banken en andere Wwft-plichtige instellingen, namelijk cliëntenonderzoek, bij banken vaak Know your Customer (KYC) genoemd, en de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties. In het cliëntenonderzoek moet de identiteit van de cliënt en van de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt (de zogenaamde UBO) worden geverifieerd, de herkomst van zijn vermogen worden gecontroleerd en het beoogde gebruik van de rekening worden vastgesteld. Bij ongebruikelijke transacties gaat het om 'afwijkende' transactiepatronen die onverwijld aan de Financial Intelligence Unit (FIU) moeten gemeld. Melden is al vereist bij een bepaalde omvang of als slechts een vermoeden bestaat dat een (voorgenomen) transactie verband houdt met witwassen of het financieren van terrorisme. De drempel om een (voorgenomen) ongebruikelijke transactie te melden is dus laag.

De FIU, een eigenstandige Nederlandse overheidsinstelling die organisatorisch ondergebracht is bij de politie, onderzoekt vervolgens al die ongebruikelijke transacties en gaat na of er reden is om ze verdacht te verklaren.

Verdachte transacties worden ter beschikking gesteld aan opsporingsinstanties, zoals de Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de bijzondere opsporingsdiensten die ze verder strafrechtelijk kunnen onderzoeken.

In 2020 ontving de FIU-Nederland ruim 722.247 meldingen van ongebruikelijke transacties (niet alleen van banken). Daarvan zijn er 103.947 verdacht verklaard, een stijging van 163% ten opzichte van 2019. Zij vertegenwoordigden een geldwaarde van bijna 15 miljard euro (Financial Intelligence Unit, 2021).

Banken als hoofdmelders

De banken zijn de belangrijkste en de grootste categorie van melders – daar stroomt ook het meeste geld doorheen. De vijf grootbanken (ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos Bank en de Volksbank) faciliteren jaarlijks zo'n 12 miljard transacties. Dat zijn er 27 miljoen per dag en 1,3 miljoen per uur (gegevens over 2018).

De wettelijke verplichting om als poortwachter te fungeren is door banken lange tijd onvoldoende ingevuld. Het belang van compliance legde het in de besluitvorming af tegen andere, commerciële belangen en de wens zo klantvriendelijk mogelijk te zijn. Dat is een afweging geweest met grote implicaties waarmee de banken hard zijn geconfronteerd.

In 2018 is aan de ING-bank door het Openbaar Ministerie een boete en een ontneming met een gezamenlijke waarde van €775 miljoen opgelegd vanwege onvoldoende Wwft-inspanningen. Het betrof hier een schikking, waarin werd afgezien van vervolging van verantwoordelijke bestuurders. Daarop kwam veel maatschappelijke en politieke kritiek, en via een artikel 12 procedure is alsnog vervolging van de CEO van ING afgedwongen.⁷

In 2021 was het de beurt aan ABN AMRO; in dat jaar trof het Openbaar Ministerie een schikking van €480 miljoen met deze bank vanwege 'ernstige tekortkomingen' in de uitvoering van de Wwft; tegen drie leden van de raad van bestuur van ABN AMRO werd ook een onderzoek naar mogelijke persoonlijke vervolging ingesteld. Bij zowel ING als ABN AMRO heeft het Openbaar Ministerie gebruikt gemaakt van bevindingen uit het toezicht

van DNB en maakte een door DNB opgelegd hersteltraject deel uit van de schikkingsvoorwaarden.

In november 2021 maakte de Rabobank bekend dat zij van DNB een 'voornemen tot het opleggen van een aanwijzing' had ontvangen om een aantal gebreken in de naleving van de Wwft te herstellen. Tevens liet de Rabobank weten dat DNB een punitief handhavingstraject zou starten, waarvan de uitkomst op dit moment niet bekend is. Als reactie maakte de Rabobank in februari 2022 bekend om 249 miljoen euro extra uit te trekken voor achterstallig onderhoud bij het controleren van zijn klanten op eventuele witwaspraktijken ('we hebben de tekortkomingen nog niet afdoende verholpen' aldus CEO Wiebe Drayer op de website van de Rabobank).⁸

Dit zijn serieuze trajecten met potentieel serieuze gevolgen voor betrokken organisaties en eventueel ook de betrokken bestuurders. Ook buiten Nederland zijn tegen banken procedures gestart vanwege overtreding van de witwasregels; het geeft aan dat er sprake is van een collectief vraagstuk.

Acties van banken

Een en ander heeft bij de banken tot acties geleid. De (groot)banken (ING, ABN AMRO, Rabobank, Volksbank en Triodos) hebben hun compliance-afdelingen uitgebreid. Daar werkten medio 2020, aldus de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), meer dan 8.000 mensen; eind 2021 waren het er al meer dan 12.000 en de kosten van compliance-activiteiten waren opgelopen tot ongeveer 1.4 miljard euro.⁹ Een deel daarvan houdt zich bezig met het checken van nieuwe en bestaande klanten, een ander deel met transactiemonitoring. Ook zijn banken sterker gaan samenwerken, daarbij ondersteund door de NVB. Transactiemonitoring Nederland is opgericht, waarin de vijf grootbanken samenwerken om gezamenlijk hun transacties te monitoren. Deze gezamenlijke monitoring richt zich nu op zakelijke klanten en vindt plaats naast de monitoring die banken zelf doen.

Tabel 1 laat zien dat het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties gegroeid is in de afgelopen jaren. Vanaf 2018 is het aantal sterk toegenomen en in 2020 was het aantal meldingen ongeveer 18 keer zo hoog als het in 2016 was.

Tabel 1: aantal meldingen ongebruikelijke transacties door banken aan FIU, 2016-2020, en aantal en percentage dat wordt omgezet in verdachte transacties

	2016	2017	2018	2019	2020
Ongebruikelijke transacties	13.599	22.789	68.217	155.337	245.148
Verdachte transacties	2261	4163	14.437	12.919	40.382
Verdachte transacties (%)	17%	18%	21%	8%	16%

Bron: FIU (jaarverslagen)

Ook het aantal verdachte transacties groeit sinds 2016; het stijgt van 2261 naar 40.382 en daarmee is ook het aantal verdachte transacties in 2020 ongeveer 18 keer zo hoog als in 2016. Het jaar 2019 is in deze trend de uitzondering; het aantal verdachte transacties daalde in dat jaar, en daarmee ook het percentage van verdacht verklaarde ongebruikelijke transacties. De oorzaken hiervan hebben we niet onderzocht.

Het monitoringsysteem dat banken ontwikkeld hebben, is intensief en grofmazig; gegeven de inrichting van het systeem is dat vrijwel onvermijdelijk. Men moet enorme volumes controleren, met veel indicatoren en met onduidelijke criteria. Er wordt wel gesteld dat banken gedwongen worden om met een sleepnet door miljarden transacties te gaan. Het is een manier van werken die veel vals alarm (false positives) oplevert en daarmee veel werk met zich meebrengt omdat deze meldingen ook allemaal onderzocht moeten worden.

Toezicht door DNB

DNB is sinds 2001 aangewezen als toezichthouder op de naleving door banken van de Wwft; zij dient erop toe te zien dat banken onder andere voldoende werk maken van hun plicht om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-NL. Dit als onderdeel van haar taak om de integriteit van de bankensector te bewaken. In 2020 heeft DNB 12,6 FTE ingezet voor de uitoefening van het integriteitstoezicht op banken (dat is de capaciteit die is besteed aan het doen van toezichtonderzoeken). De kosten hiervan worden door de financiële instellingen zelf gedragen.

De aandacht van DNB voor de integriteit van de bankensector is gaandeweg versterkt; zeker vanaf 2014 staat integriteit hoog op de lijst van prioriteiten van DNB. Na de mega-schikking met ING is het belang van de poortwachtersfunctie binnen de bankenwereld sterk toegenomen. De bemoeienis vanuit het Openbaar Ministerie is daar niet vreemd aan; die heeft ook voor de activiteiten van de toezichthouder grote gevolgen gehad, ook al omdat de OM-acties als een tekortschieten van de toezichthouder konden worden uitgelegd.

In 2018 meldt DNB dat de banken hun klanten onvoldoende doorlichten en dat zij de transacties onvoldoende doorlichten op onregelmatigheden. DNB heeft van de overheid ook meer mogelijkheden gekregen om naleving af te dwingen: de boetes zijn fors verhoogd, formele maatregelen die DNB oplegt worden in beginsel gepubliceerd en banken moeten een bestuurder aanwijzen die verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid. Aan de Rabobank is in dat jaar een last onder dwangsom opgelegd om naleving van de Wwft-activiteiten af te dwingen.

De algemene taak van DNB is om te zorgen voor een stabiele en vertrouwenwekkende bankensector; integriteitstoezicht maakt daar onderdeel van uit, maar kan ook voor spanningen zorgen. Verdraagt die algemene taak zich bijvoorbeeld met hard optreden tegen (groot)banken die financiële criminaliteit mogelijk maken? In het verleden zijn er daarom wel stemmen opgegaan om de integriteitshandhaving over te brengen naar de collega-toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten, overigens zonder dat die stemmen veel weerklank hebben gekregen. Het geeft wel aan dat het integriteitstoezicht niet in alle opzichten een rustig bezit is voor DNB.

Van meer recente datum is de discussie om de verantwoordelijkheid voor het integriteitstoezicht geheel of gedeeltelijk over te brengen naar een (nog op te richten) Europese instantie. Voorjaar 2021 is door de Europese Commissie een “AML Package” gepubliceerd. Dit voorziet onder meer in de oprichting van een Anti Money Laundering Authority (AMLA). De AMLA zal bestaan uit een Europese toezichthouder en een “Coordination and support mechanism” voor FIU's. Het Package voorziet ook in nieuwe wetgeving. Het voorstel is op dit moment in onderhandeling tussen de lidstaten.¹⁰

Rol van de FIU

De FIU is geen opsporings- maar een intelligenceorganisatie; haar voornaamste taak bestaat uit het 'opwerken' van informatie die bij haar in het kader van de Wwft wordt aangeleverd en het geven van voorlichting aan de meldingsplichtige instellingen. Concreter: de FIU onderzoekt of er reden is om de bij haar gemelde ongebruikelijke transacties aan te merken als verdachte transacties. Bij de FIU gemelde ongebruikelijke transacties worden opgenomen in een streng beveiligde database en zeer vertrouwelijk behandeld. Zij hebben de status van 'staatsgeheim' en worden maximaal vijf jaar bewaard door de FIU. Binnen die termijn kunnen zij, als daar aanleiding voor is, opnieuw geanalyseerd worden.

De FIU is een vrij kleine organisatie (in 2021 werkten er ongeveer 90 fte, waarvan zo'n zeventig financiële onderzoekers) en heeft een begroting van 8.6 miljoen euro, die uit de Rijksbegroting wordt gefinancierd. Als organisatie is de FIU ingebed in een aantal samenwerkingsverbanden. Te noemen zijn de FEC-raad, de Serious Crime Task Force en de FintellAlliance (zie verder bijlage 3).

Verdacht verklaarde transacties worden door de FIU voor verder onderzoek ter beschikking gesteld aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze kunnen de transacties gebruiken voor, in beginsel, verschillende doeleinden. De verdachte transacties kunnen, al dan niet gebundeld in dossiers, gebruikt worden als (onderdeel van) startinformatie voor een opsporingsonderzoek. Ze kunnen ook direct onderdeel uitmaken van het bewijs in een strafzaak en dan onder andere gebruikt worden om tot ontneming ('afpakken') over te gaan. Als het OM strafrechtelijke interventies niet opportuun acht en de transacties ter beschikking stelt aan andere overheidsdiensten (conform de wettelijke mogelijkheden), kunnen ze een bijdrage leveren aan andere interventies zoals bestuursrechtelijk of fiscaal optreden. Over hoe vaak dit gebeurt worden geen gegevens bijgehouden.

Behalve operationeel kunnen verdachte transacties ook gebruikt worden als analysedata, op zowel tactisch als strategisch niveau. Bijvoorbeeld om meer inzicht te krijgen in opvallende financiële gedragingen van een bepaald

type verdachte of om bij te dragen aan de vervaardiging van regionale en landelijke ondermijnings- en criminaliteitsbeelden.

Het totale aantal van 103.947 verdachte transacties (waaronder ruim 40.000 afkomstig van banken, zie tabel 1) dat door de FIU in 2020 met (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidspartners gedeeld is, staat niet gelijk aan eenzelfde aantal interventiekansen.

Niet alle individuele transacties zijn even informatief als ze zonder context of onderling verband worden bekeken, aldus de FIU (2021: 10). Daarom werkt de FIU-Nederland met dossiers. Een dossier kan gezien worden als 'een samenhangend geheel van informatie waarbij er in de ogen van FIU-onderzoekers voldoende reden is om te concluderen dat dit van belang is voor onze partners.' (p.10). Deze kunnen zicht geven op witwasconstructies, criminele of terroristische netwerken of andere criminele activiteiten zoals mensenhandel en corruptie. In een dossier kan één transactie zitten, maar ook duizenden. Het aantal dossiers in 2020 kende een stijging van ruim 260 procent, in totaal zijn er 19.114 dossiers met verdachte transacties opgeleverd.

Een belangrijke bottleneck in het systeem is inzicht in de mate waarin FIU-gegevens over verdachte transacties daadwerkelijk in opsporingsonderzoek gebruikt worden, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien.

Rol van het strafrecht

Over de inzet van het strafrecht bestaan nog wel eens misverstanden. Het strafrecht heeft een eigenstandige functie, gericht op het bestraffen van foute handelingen, maar het is onmogelijk om het voor alle foute handelingen in te zetten. Daarvoor schiet de capaciteit tekort, maar het zou ook tot een doorgeslagen juridisering van de samenleving leiden. Naast de eigenstandige functie van het strafrecht heeft inzet van strafrecht vooral ook een belangrijke inhoudelijke functie. Het bekrachtigt – als het goed is – maatschappelijke normen. Er wordt wel van 'ingebed strafrecht' gesproken, omdat het een accelerator van gewenste veranderingen of ontwikkelingen kan zijn. Daarvoor hoeft het niet voortdurend of voor alles te worden ingezet, als er maar een normzettende (en daarmee ook preventieve) werking van

uitgaat. De zaken tegen ING en ABN AMRO lijken op deze manier hun effecten te hebben gehad, ook al speelt angst voor reputatieverlies (organisatorisch en individueel) daarbij ongetwijfeld ook een belangrijke rol.¹¹

Verdachte transacties hoeven dus niet allemaal per se te leiden tot intensieve opsporings- en vervolgingsactiviteiten, als door strategische inzet van het strafrecht maar een heldere maatschappelijke norm wordt gezet, die er onder andere uit bestaat dat je er 'niet zomaar mee weggkomt'. En bij de vervolgen niet het beeld oproept dat zij willekeurig geselecteerd zijn. De uitlegbaarheid is hierbij een uitdaging; poortwachters wordt door de overheid nagedragen een onvoldoende 100% effectief systeem te hebben, terwijl met de resultaten door diezelfde overheid 'weinig tot zeer weinig' wordt gedaan. Het is een delicate balans, die moeilijk uitlegbaar is.

Poortwachters sporen niet op

Over de werking van het poortwachterssysteem bestaan ook andere misverstanden. Het systeem vraagt niet dat de banken (of andere poortwachters) zelf van witwassen verdachte personen gaan opsporen; dat is en blijft een exclusieve taak voor de opsporingsinstanties (politie, OM, FIOD en anderen). Het systeem vraagt wel aan de banken om witwassen te voorkomen en hun branche 'schoon', althans zo schoon mogelijk, te houden). Zij moeten dat onder meer doen door hun klanten en de risico's van die klanten te kennen, de risico's te beheersen en, zo nodig, klanten (of transacties) te weigeren of afscheid te nemen van klanten die voor de banken een te hoog risico vormen. Op basis van specifieke kenmerken worden klanten daarbij in verschillende risicoklassen ingedeeld, zoals hoog, neutraal, laag. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de aard van de activiteiten van een klant, de antecedenten, de omvang van het vermogen, bepaalde functies (zoals PEP's, Politically Exposed Persons) etc. Deze risicoklassen kennen vervolgens een verschillende intensiteit van controle, zoals de mate waarin periodiek de klant opnieuw getoetst wordt.

In deze controles ligt de bewijslast eenzijdig bij banken omdat zij het best de risico's van hun klanten kennen. Zij worden daarin met een aantal dilemma's geconfronteerd. Wanneer kun je bijvoorbeeld vertrouwen op

de verklaring van een klant? Wanneer is een extra schriftelijk bewijsstuk nodig? Wanneer moet je die laten controleren door een notaris? In lang niet alle gevallen is op deze vragen een eenduidig antwoord mogelijk, terwijl de beslissing om een klant te weigeren of om een relatie te beëindigen een grote impact kan hebben en als een zware verantwoordelijkheid wordt beleefd.

Effectiviteit

Financiële transacties die via de officiële bankenwereld verlopen, zijn maar één van de manieren waarop 'dirty money' verplaatst of witgewassen kan worden, en voor een aantal gevallen is het zelfs niet de meest voor de hand liggende manier. Fysieke verplaatsing van cash geld (al dan niet via geldzels), allerlei vormen van underground banking, gebruik van crypto-currency of handel dan wel ruil in natura (vaak gekoppeld aan ingewikkelde vormen van trade based money laundering) zijn andere manieren. Als toezicht en controle in één sector versterkt worden, heeft dat vaak consequenties voor andere sectoren (met een wat mechanische term doorgaans waterbedeffect genoemd). In het geval van toezicht op banktransacties is de vraag of en zo ja welke van dit soort effecten er bestaan. En welke vormen van effectief toezicht er dan voor die andere sectoren ontwikkeld kunnen worden (op underground banking bijvoorbeeld is meer toezicht en controle mogelijk dan vaak wordt verondersteld, maar dit wordt nog weinig gepraktiseerd, zie Stahlie en De Zeeuw, 2021). Dit vraagstuk viel buiten de opdracht van de commissie, maar verder onderzoek op dit punt lijkt de moeite zeer waard.

Er zijn bij de commissie ook geen studies bekend naar de mate waarin de Wwft in Nederland ertoe bijdraagt dat het financiële systeem 'schoon' blijft. Internationaal zijn er veel kanttekeningen, die vooral betrekking hebben op de mate waarin witwassen door het systeem – wereldwijd – zou worden tegengegaan. Er worden cijfers genoemd van maximaal 0.1 tot 0.2% van de criminele opbrengsten die door autoriteiten in beslag zouden worden genomen (Pol, 2019), terwijl in 2018 in totaal zo'n 4.4 biljoen dollar voor witwassen beschikbaar zou zijn geweest (Cusack, 2019) en er ongeveer 214 miljard dollar voor financial crime compliance zou zijn uitgetrokken (Lexis

Nexis, 2020). In het gunstigste scenario is de opbrengst 4% van de totale geschatte kosten.

Duizelingwekkende getallen, waarvan de realiteitswaarde moeilijk is vast te stellen, maar die steevast gepaard gaan met kritiek op het bestaande systeem van anti-money laundering. Dat systeem kan worden vergeleken met een poging om water op te vangen met een grote stapel op elkaar geplaatste vergieten; die houdt wel wat water tegen, maar veel minder dan men zou willen.

3 Knelpunten in het systeem

In het poortwachterssysteem zoals we dat in het vorige hoofdstuk geschetst hebben, doet zich een aantal knelpunten voor. Die zetten we in dit hoofdstuk op een rij.

Strafrechtelijke opvolging blijft achter

Het aantal verdachte transacties dat vanuit banken via de FIU is aangeleverd aan opsporingsinstanties is sterk gestegen de afgelopen jaren, zo hebben wij in de vorige paragraaf gezien. Hoeveel van die verdachte transacties daadwerkelijk opgepakt worden en tot strafrechtelijke vervolging leiden, is onbekend; het wordt niet bijgehouden. Maar het is een publiek geheim dat het percentage laag is. In de zomer van 2020 meldde een woordvoerder van het functioneel parket van het OM, dat het 'zeker om enkele tientallen onderzoeken gaat in de afgelopen paar jaar' (Trouw, 27 juli 2020). In vergelijking met de ruim 40.000 verdachte transacties of met de bijna 20.000 dossiers die de FIU in dat jaar aanleverde, is dat een zeer bescheiden aantal.

Verdere gegevens hierover moeten wat bij elkaar gesprokkeld worden. Zo meldt de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) in december 2021 in een beantwoording van Kamervragen dat 'op basis van een recente analyse van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) is gebleken dat de afgelopen vijf jaar in gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken een verband is met verdachte transacties'.¹² In diezelfde beantwoording van Kamervragen wordt ook vermeld dat 'uit een recente steekproef van het OM blijkt dat van alle signalen die zijn aangebracht in het signalenoverleg witwassen – een landelijk overleg waarbij signalen worden gewogen voor de opsporing – in een periode van drie maanden in 2021 57% van deze signalen verdachte transacties van de FIU-Nederland betroffen.' En in een interview met het Financieel Dagblad melden betrokkenen bij de Serious Crime Task Force,

een samenwerkingsverband van FIU, politie en banken (zie ook bijlage 3) dat zij sinds hun oprichting in 2018 dertien kant-en-klare dossiers aan het OM hebben aangeleverd en dat zij €46 miljoen aan verdachte transacties hebben geïdentificeerd (Financieel Dagblad, 25 oktober 2021).

Er gebeurt dus kennelijk wel het een en ander met de verdachte transacties, maar structureel inzicht in de vraag om hoeveel verdachte transacties het dan gaat en wat er precies mee gebeurt, is hiermee nog niet beschikbaar. Terwijl de inzichten die hiermee worden opgedaan van groot belang zijn voor de feedback naar de banken, zodat zij hun interne systemen kunnen verbeteren.

Hoewel verdachte transacties niet alleen in strafzaken gebruikt worden, laten deze gegevens in ieder geval zien dat er nog veel ruimte is voor versterking en intensivering van daadwerkelijke opsporingsactiviteiten met behulp van verdachte transacties. Dat heeft niet alleen met capaciteit te maken, maar ook met expertise en met de omstandigheid dat verdachte transacties meestal nog verdere analyse en bewerking nodig hebben om daadwerkelijk in opsporingsonderzoek gebruikt te kunnen worden.

Het systeem creëert hiermee zijn eigen problemen en onvrede. Het poortwachterssysteem levert onvoldoende maatschappelijk effect en is weinig efficiënt. 'Het is zoeken naar een speld in een hooiberg door elke hooisprietje nader te bekijken; als er dan een speld gevonden wordt, gebeurt daar weinig mee', zo formuleerde een van onze gesprekspartners het. Terwijl de druk op de private sector (met name de banken) sterk is opgevoerd, lijkt de overheid met de resultaten daarvan betrekkelijk vrijblijvend om te gaan; in ieder geval is het onduidelijk wat de overheid precies doet met alle meldingen.

Honderd procentscontrole

Het vanuit de Wwft verplichte poortwachterssysteem is in principe gericht op een honderdprocentscontrole van klanten en van transacties. Dat impliceert dat elke nieuwe klant en elke banktransactie gecontroleerd moet worden, zij het dat er gradaties in de mate van controle kunnen zijn.¹³ In technische termen: het systeem is in belangrijke mate rule-based en in veel mindere mate

risk-based. Het is precies dit kenmerk dat irritatie en onbegrip veroorzaakt, omdat het veel tijd en inspanning kost (zowel van de bank als van de client), soms inbreuk op de privacy met zich meebrengt, terwijl de bijdrage hiervan aan de bedoeling van het systeem (tegengaan van witwassen) als beperkt of afwezig wordt ervaren. 'Wij worden in activiteiten gedrukt, die helemaal niet nuttig zijn en dat leidt af van het grotere doel', zo verwoordde een bankemployee het sentiment dat hierover in de bankenwereld bestaat.¹⁴

De honderdprocentscontrole komt de efficiëntie en de effectiviteit niet ten goede en heeft serieuze negatieve bijeffecten, zoals het ontstaan van uitgebreide en complexe intake-processen bij het aangaan van een relatie met een bank, een onjuiste en/of tijdelijke blokkering van de rekeningen van personen die te goeder trouw zijn, een gevoel van aantasting van privacy omdat ook bij simpele activiteiten om vergaande informatie gevraagd wordt. De relatie tussen middel en doel dreigt hierbij uit het zicht te verdwijnen. Het leidt er ook toe dat sommige categorieën van klanten systematisch worden uitgesloten van het transactieverkeer; dat is natuurlijk precies de bedoeling als het om criminele of malafide activiteiten gaat, maar systematische uitsluiting kan weer nieuwe problemen creëren (zoals het vraagstuk van de 'unbankables').

Bovendien zijn de afgelopen tijd onder grote druk veel nieuwe mensen aangenomen bij de compliance-afdelingen van banken, zowel voor KYC als voor transactiemonitoring. Veel van deze mensen zijn onvoldoende gekwalificeerd; vaak dient basiskennis van bankieren en de bijbehorende risico's nog in de praktijk te worden opgedaan. Mede daardoor zijn de compliance-activiteiten in sterke mate geprotocolleerd. Daarnaast hebben medewerkers slechts een beperkte tijd beschikbaar om transacties te bestuderen.

Deze inzet van extra, niet voldoende gekwalificeerd personeel is niet het goede antwoord, maar wel de zichtbare remedie die banken inzetten. De wet van de verminderde meeropbrengst lijkt hier van toepassing. Investeren in opleiding, ervaring en kwaliteit van werken is op de korte termijn van groot belang.

Gebrekkige informatiedeling

De banken melden hun informatie over ongebruikelijke transacties bij de FIU, die de data analyseert en bepaalt of een transactie ook verdacht moet worden verklaard. Banken krijgen vanuit de FIU doorgaans wel een terugkoppeling als hun meldingen verdacht zijn verklaard. Als er transacties van meerdere banken die met elkaar samenhangen verdacht zijn verklaard, kan daarover geen samenhangende terugkoppeling worden gegeven aan de melders; die mogen alleen iets horen over hun eigen meldingen. Over wat er in de opsporing al dan niet gebeurt, kunnen ze uitsluitend na toestemming van het OM worden geïnformeerd, hetgeen niet vaak plaatsvindt. Het beperkt de preventieve effectiviteit van banken in het bestrijden van witwassen.

Voor het aanscherpen van de monitoring op zakelijke transacties hebben vijf banken Transactie Monitoring Nederland (TMNL) in het leven geroepen.¹⁵ TMNL brengt 'gepseudonimiseerde' transacties bij elkaar voor nadere analyse. Door het combineren van betaalgegevens van meerdere banken kunnen ongebruikelijke transacties effectiever gedetecteerd worden. In het geval er vermoeden is dat een transactie ongebruikelijk is, meldt TMNL dit terug aan de betreffende bank. Die kunnen dan gericht nadere analyses uitvoeren om te bepalen of er onregelmatigheden zijn en of er gerapporteerd dient te worden aan de FIU.

Belangrijk obstakel voor de verbetering van de effectiviteit is de mate waarin data gedeeld mogen worden. Banken kunnen bijvoorbeeld niet nagaan of een transactie vanuit een andere bank wel legaal is. Stel bijvoorbeeld dat een persoon erin geslaagd is om zwart geld op de rekening van een bepaalde bank te krijgen en hij schrijft dat over op de rekening van een andere bank, dan is de oorspronkelijke herkomst voor de ontvangende bank moeilijk te traceren, zeker wanneer er in verschillende bedragen wordt overgeboekt. Het bepalen van de herkomst van het geld en het delen van kennis tussen banken wordt bemoeilijkt. Wettelijke regelingen die delen van bepaalde gegevens in specifieke omstandigheden tussen banken mogelijk zouden maken, zijn al geruime tijd in voorbereiding, maar zijn omstreken vanwege de privacyaspecten (het gaat zowel om het Wetsvoorstel plan van aanpak

witwassen, waarin een bepaling over gezamenlijke transactiemonitoring is opgenomen, als over de Wet gegevensdeling samenwerkingsverbanden).

Spanning in toezicht

Zoals gezegd in het vorige hoofdstuk is DNB sinds 2001 de aangewezen toezichthouder op de naleving van de Wwft door banken. In 2011 heeft DNB een eerste versie van haar Leidraad Wwft gepubliceerd, die later een aantal keren is bijgesteld (De Nederlandsche Bank, 2020). De leidraad beoogt om verplichtingen die voor banken uit de Wwft voortvloeien te verduidelijken en om 'handvatten' voor de implementatie van deze verplichtingen te bieden. Hoewel geen juridisch bindend document wordt deze Leidraad door banken als verplichtend, streng en soms ook wel als rigide ervaren. Het drukt banken, zo zeggen zij dat zelf te ervaren, in een systeem waarin aantonen dat de regels gevolgd worden belangrijker is dan oog hebben voor de feitelijke effecten en opbrengsten daarvan. Een open gesprek over dilemma's en ervaringen – om het leervermogen van het systeem te versterken – is niet goed mogelijk, zo vinden zij.

Voor een deel weerspiegelt dit de complexe positie waarmee een toezichthouder als DNB vaak te maken heeft: is men 'te streng' dan levert dit kritiek op vanuit degenen op wie toezicht wordt gehouden, is men 'niet streng genoeg' dan ontstaat er kritiek vanuit politiek en samenleving.

Ook publiekelijk leidt dit soms tot botsingen, waarin men elkaar over en weer verwijten maakt. Dan wordt vanuit de bankensector het 'zero tolerantie beleid' bij de Toezichthouder gehekeld: 'we moeten perfect opereren en dat kost heel veel geld en mankracht' (BNR, 2021). Volgens DNB zijn de problemen binnen de banken met hun Poortwachtersfunctie 'omvangrijk' en 'persistent', is het resultaat van hun inspanningen 'onvoldoende' en is er nog veel 'werk aan de winkel' (Financieel Dagblad, 2021b).

Dominantie commerciële belangen

Als banken de branche 'zo schoon mogelijk' houden, onder andere door adequate invulling van de Wwft-verantwoordelijkheid, klinkt dat als een over-

zichtelijk uitgangspunt, dat aansluit bij noties van maatschappelijk verantwoord ondernemen of in ieder geval van welbegrepen eigenbelang. Toch is dat nog niet zo eenvoudig.

In de eerste plaats is er de natuurlijke spanning tussen de commerciële en de compliance onderdelen van een bank. In dat spanningsveld is het commerciële belang vaak dominant geweest, waardoor inspanningen op het gebied van Know Your Customer en van transactiecontrole minder belang hebben gekregen dan gewenst is. Banken zijn daardoor onvoldoende op de hoogte van de vraag met wie zij zakendoen en of die partijen, zowel zakelijk als particulier, wel bonafide zijn. Hetzelfde geldt voor de controle achteraf op de bankentransacties; daar is lange tijd onvoldoende aandacht aan besteed. Voor deze nalatigheden zijn banken stevig op de vingers getikt, zoals we hebben gezien. Dat heeft ze veel geld en imago-schade opgeleverd. Er is daarna verbetering opgetreden, maar de vraag is of dit genoeg is. Er is en wordt veel geld geïnvesteerd, maar de vraag is of daarbij de juiste keuzes zijn gemaakt.

Banken opereren in een complexe en competitieve internationale financiële wereld, en er is ons land en de banken veel aan gelegen om hun aantrekkelijke positie in de internationale financiële wereld te behouden. In die context ontstaan gemakkelijk kwetsbare initiatieven of constructies. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de laagdrempeligheid van ons juridische systeem; een BV richt je zo op en kan eenvoudig op afstand bestuurd worden via een goed ontwikkelde trustwereld. Of denk aan de reputatie van Nederland als belastingparadijs. De Italiaanse misdaadjournalist Roberto Saviano baarde in juli 2021 veel opzien met zijn stelling dat Nederland in dit opzicht het ‘rottend hart’ van Europa is (NRC, 2021); sommigen noemen hem een ‘roepstoeter’, maar zijn boodschap raakte kennelijk een gevoelige snaar.

Verbetering van het systeem kan pijnlijke keuzes opleveren. Aanscherping van (maatschappelijke) normen is een voorwaarde om tot intensivering van de aanpak van witwassen te komen, zowel in de bankenwereld als in de samenleving. Dat mag niet gezien worden als een noodzakelijk kwaad, maar als een wezenlijk onderdeel van een gezond businessmodel.

Dat normenstelsel heeft onder andere betrekking op de besluitvorming binnen banken (verhouding tussen commerciële en compliance-afdelingen), op de soort en de kwetsbaarheid van de producten die door de financiële dienstverleners worden aangeboden (bijvoorbeeld de Payment Service Providers¹⁶), op de mate waarin de overheid zelf belang hecht aan een integere financiële structuur ('Nederland belastingparadijs'), op de mate waarin overheid en samenleving bereid zijn om serieus werk te maken van terugdringing van de drugscriminaliteit en de enorme hoeveelheid illegaal geld die daarin gegenereerd wordt ('Nederland drugsland') en op het financiële normbesef als zodanig in de samenleving (accepteren van de regels). We realiseren ons de complexiteit hiervan, zeker omdat het financiële systeem opereert in een Europese context van wet- en regelgeving en in een competitieve internationale markt, maar het laat zien dat verbetering van het systeem ook een belangrijke normatieve dimensie omvat, die banken aangaat, maar ook de wereld om hen heen.

Verlamming dreigt

We hebben in dit hoofdstuk vijf belangrijke knelpunten in de werking van het poortwachterssysteem voor banken de revue laten passeren. Er is urgentie om deze knelpunten aan te pakken en op te lossen. Daar doen wij in het hoofdstuk 5 suggesties voor, en dat zijn stuk voor stuk ingrepen die de werking van het systeem kunnen verbeteren.

Maar er speelt nog iets anders. De wijze waarop banken zich gedwongen hebben gevoeld om zich na de strafrechtelijke interventies van het OM in het systeem te voegen, heeft zijn sporen nagelaten. In deze context zijn de activiteiten van de banken vooral op 'zekerheid' gericht, dat wil zeggen op voorkoming van nieuwe boetes en vooral ook van vervolging van topmensen. Hoe begrijpelijk ook misschien, daarmee is een weinig innovatief systeem ontstaan dat eerder gericht is op bescherming van reputaties dan op daadwerkelijk terugbrengen van misbruik. "Het belangrijkste probleem is dat het systeem ertoe leidt dat de nadruk komt te liggen op het bewijzen dat de compliance regels worden gevolgd, in plaats van op verbetering van de

aanpak van financiële criminaliteit." (Pol, 2019) Het is een constatering die ook voor Nederland grote geldigheidswaarde bezit.

Verlamming dreigt omdat alle partijen veiligheidsmarges inbouwen, zowel vanuit het toezicht, door de regels strak te interpreteren, uit te leggen en te toetsen, als vanuit de banken, die, onder het vergrootglas van het OM en de publieke opinie, zich geen enkele marge meer menen te kunnen veroorloven. Er ontstaat een log systeem, waarin risicomijding centraal staat, dat (te) veel mensen treft die te goeder trouw zijn en dat uiteindelijk weinig effectief lijkt in het tegengaan van witwassen. 'Wij voelen ons gedrukt in een weinig innovatief en effectief systeem', zo stelde een medewerker van een van de banken in een interview met ons.

Wij hebben als commissie bij de invulling van poortwachters- en compliance-activiteiten ook wel enige angst en onzekerheid waargenomen bij banken. Angst en onzekerheid bij leidinggevend en eindverantwoordelijke bestuurders. Angst voor strafrechtelijke vervolging, angst voor persoonlijke reputatie, angst voor loopbaanimplicaties. Bij het nemen van verantwoordelijkheid voor Know Your Customer- en Transactiemonitoring-werk binnen een bank wordt een hoger afbreukrisico ervaren dan bij vergelijkbare andere werkzaamheden binnen de organisatie. Dat heeft soms geleid tot risicomijdend gedrag, waarin 'vinkjes afwerken' prevaleerde boven de bedoeling van het systeem.

Het is te makkelijk om dit allemaal af te doen als ritueel geweeklaag vanuit de bankenwereld. Natuurlijk hebben banken het daar wel een beetje naar gemaakt vanwege hun betrekkelijk passieve Wwft-houding in het verleden. Inmiddels nemen wij hun klachten beter serieus, zeker nu zij zo uitgebreid geïnvesteerd hebben in het systeem. Zijn daarin verbeteringen mogelijk? Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

4 Oplossingsrichtingen: een trechtermodel

De banken hebben hun witwasactiviteiten aanvankelijk veronachtzaamd, maar de laatste jaren hebben ze laten zien daar serieus werk van te willen maken. Ondertussen zijn de kosten van het poortwachterswerk fors opgelopen. Banken voelen zich door de toezichthouder in een weinig effectief systeem van 'honderdprocentscontrole' gedwongen. Onduidelijk is wat er gebeurt met verdachte transacties nadat die aan opsporingsinstanties ter beschikking zijn gesteld. En ondertussen verslechtert de relatie met de bankklanten, die steeds meer last krijgen van de controle-activiteiten van de banken en voor een belangrijk deel voor de kosten ervan moeten opdraaien. Verlamming dreigt daardoor aan alle kanten. Voorwaar een problematische situatie voor een systeem waarvan op zichzelf de noodzaak niet betwist wordt en dat zowel vanuit het belang van banken als van de samenleving hoogstnoodzakelijk is.

Hoe zijn de gesignaleerde knelpunten aan te pakken en kan daardoor de verlamming uit het systeem gehaald worden? Op basis van onze analyse uit de vorige hoofdstukken zien wij twee zinvolle strategieën:

Allereerst dient het systeem van transactiecontrole zelf verbeterd te worden: meer risicogerichte analyse, betere informatiedeling, meer kwaliteit in de compliance, verbeterd toezicht en een betere afweging tussen commercie en compliance. Al deze activiteiten kunnen ertoe leiden dat de input van het systeem verbeterd wordt: die wordt preciezer en belast daardoor het systeem minder.

Vervolgens moet met de resultaten van de transactiecontroles meer gedaan worden dan nu het geval is. Effectiever gebruik van verdachte transacties zal de legitimiteit van het systeem versterken, en de indruk wegnemen dat de kosten van het terugdringen van witwassen nu wel erg eenzijdig bij de particuliere sector, bij de banken, gelegd worden, zonder dat de overheid haar deel van inspanningen goed organiseert. Daarbij zijn twee vragen van

belang. In de eerste plaats hoe de strafrechtelijke opvolging van verdachte transacties versterkt kan worden, waardoor misbruik van het transactiesysteem ook daadwerkelijk bestraft wordt? En in de tweede plaats of er ook andere dan strafrechtelijke manieren zijn om effectief gebruik te maken van de aangeleverde verdachte transacties?

We kunnen de strategieën ook formuleren in termen van de metafoor van de trechter. De eerste strategie heeft dan betrekking op het selectiever maken van de trechtermond (er zullen minder onnodige transacties het systeem ingaan), de tweede allereerst uit het verbreden van de trechterhals (er kan meer doorheen in termen van strafrechtelijke afhandeling; dat kan een veroordeling door de rechter zijn, maar ook een schikking of afdoening van uit het OM) en vervolgens uit het scheppen van een grotere trechteruitgang (er kan meer uitkomen: de trechter wordt een diabol). In figuur 1 hebben we dit trechtermodel grafisch weergegeven.

Figuur 1: Trechtermodel



In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de mogelijkheden.

1. Verbetering van de input van het systeem

Een belangrijke manier om het systeem effectiever te maken is door de selectie van transacties die in de trechter terecht komen veel preciezer uit te voeren. Dit betekent niet dat er minder transacties gecontroleerd worden of dat er minder ongebruikelijke transacties gesignaleerd zullen worden. Het betekent vooral dat geprobeerd wordt om de overload van het systeem te verminderen.¹⁷ Dat kan bijvoorbeeld door meer risk-based te werken (in plaats van rule-based), door klanten beter te controleren of door minder risikante bankproducten aan te bieden. Als dat lukt, gaan er minder gevallen door de trechtermond; die wordt in zekere zin versmald waardoor het systeem minder belast wordt door foute meldingen.

Er zijn de volgende mogelijkheden.

a. Meer mogelijkheden tot risk based werken

Het adopteren van een risk-gerichte aanpak, dat wil zeggen actief en gericht op zoek gaan naar specifieke dreigingen en patronen in betalingstransacties en indringender samenwerking tussen ketenpartijen, in plaats van de meer generieke benadering vandaag de dag biedt focus, verdieping, aanscherping en vermoedelijk een verhoogde kans op vervolging.

Zoals in een eerder hoofdstuk beschreven, vindt er nu in principe een honderdprocentscontrole plaats, met mogelijkheid tot variatie in intensiteit of frequentie van de controle. Laag-risico klanten kunnen bijvoorbeeld met een lagere frequentie worden getoetst dan hoog-risico klanten. Maar iedereen wordt gecontroleerd.

De vraag is in welke mate het systeem daadwerkelijk bijdraagt aan terugdringing van witwassen. De banken kunnen zelf van de opgedane inzichten gebruik maken in het verbeteren van hun KYC en monitoringsprocessen. Maar: in een relatief beperkt aantal gevallen worden er door overheidsinstanties vervolgstappen gezet richting potentiële witwassers. Bovendien

heeft het systeem een grote impact op gewone burgers en geeft het al die duizenden medewerkers die er actief in zijn doorgaans niet het idee met zinvol werk bezig te zijn.

Ons advies is daarom om, meer dan vandaag gebeurt, binnen de gehele keten een meer risico-gerichte aanpak mogelijk te maken. De analyses en aanbevelingen uit het National Risk Assessment zouden daarvoor het uitgangspunt kunnen zijn.

b. Meer mogelijkheden tot informatiedeling

Om tot een efficiëntere en meer risk-based samenwerking te kunnen komen, is het nodig om op verschillende niveaus tot betere deling en uitwisseling van informatie te komen. Van groot belang is daarbij dat er vanuit de wetgeving een nieuwe balans wordt gevonden tussen privacy en veiligheid. Met de toeslagenaffaire in het achterhoofd is er een grote mate van terughoudendheid ontstaan rondom het gebruik van persoonsgegevens. Hoe begrijpelijk ook, daarmee dreigt wel een disbalans te ontstaan. Het is van belang om de samenwerkende partijen de mogelijkheid te geven van elkaar te leren, mede door het delen van ervaringen.

Tot voor kort zochten banken individueel naar mogelijke ongebruikelijke transactiepatronen. Maar er zijn grenzen aan wat de individuele banken kunnen zien omdat witwasnetwerken vaak verspreid zijn over meerdere banken. Daarom werken banken (en niet alleen in Nederland) samen om meerwaarde te halen uit de transactie- en klantdata waarover ze beschikken. Transactie Monitoring Nederland (TMNL), is daar een goed voorbeeld van. Om beter gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die TMNL biedt, dient een adequate juridische grondslag gecreëerd te worden; die laat nu al enige tijd op zicht wachten (zie hoofdstuk vier).

TMNL is een vehikel voor transactiemonitoring, maar ook in het KYC-deel van de compliance-activiteiten moet onder strikte voorwaarden een uitwisseling van relevante gegevens tussen banken mogelijk zijn, zodat bijvoorbeeld voorkomen wordt dat niet-bonafide klanten zonder veel problemen van de ene bank naar de andere kunnen overstappen.

Tevens is het van belang om deze vorm van samenwerking uit te breiden naar andere partijen in de keten. Hiervoor zal het ook nodig zijn om

privacygevoelige informatie te kunnen delen. Op basis van een adequate juridische regeling en onder streng toezicht van partijen zoals ECB/AFM/ACM/AP, waarbij persoonsgegevens op anonieme wijze of gereguleerd kunnen worden gedeeld, moet het ook mogelijk worden om, meer dan nu het geval is¹⁸, gegevens tussen overheid en banken te delen.

Terzijde: de overlast die burgers en ondernemers kunnen ervaren door de toepassing van de Wwft is uiteraard breder dan de communicatie met één bank. Veelal hebben burgers en ondernemers relaties met meer banken, en daarnaast met andere financiële instellingen en zakelijke dienstverleners. Bij al die organisaties moet een vergelijkbare procedure met grote overlap in de gevraagde gegevens worden doorlopen. Een denkrichting zou kunnen zijn het vanuit het perspectief van de burger dan wel de ondernemer inrichten van één of meer organisaties die fungeren als *trusted source* bij wie banken en sommige andere organisaties de gegevens over een persoon of instelling kunnen opvragen.

c. Beter zicht op resultaten

Op dit moment bestaat onvoldoende systematisch inzicht in de feitelijke effectiviteit van het systeem. Het is van groot belang daar verbetering in te brengen, met name als het gaat om de vraag wat er met de verdachte transacties gebeurt of gebeurd is in de opsporingsketen.

Uiteraard is uitwisseling van gegevens vanuit de FIU en de overheid aan banken aan strikte regels en grenzen gebonden. Niet alles kan gedeeld worden, met name omdat er vaak sprake is van verdenkingen die eerst onderzocht en bewezen moeten worden. Maar als dat laatste gebeurd is, als na beslissing van de onafhankelijke rechter, bewezen moet worden geacht dat een persoon of instantie zich aan witwassen heeft schuldig gemaakt? Er is wat ons betreft geen reden waarom dergelijke informatie niet systematisch aan banken kan worden doorgegeven opdat zij daar in de context van hun Know Your Customer of transactiemonitoring-activiteiten rekening mee kunnen houden. Natuurlijk zijn dit in principe openbare gegevens, maar ze zijn moeizaam en gefragmenteerd beschikbaar. Daar zou een efficiënt systeem voor ontworpen moeten worden. Een dergelijk systeem zou zich ook kunnen richten op de vraag waarom bepaalde verdachte transacties niet tot

bijdragen aan een veroordeling leiden. Ook daar is nuttige informatie uit te halen om de werking van het systeem te verbeteren.

d. Meer investeren in het preventieve deel van compliance (KYC)

De Wwft heeft meerdere aangrijpingspunten. Transactiemonitoring is een vorm van reactief handelen, zoals wij hebben gezien. Bij Know Your Customer of Client Due Dilligence (CDD), ligt de nadruk op het preventieve karakter: op de hoogte zijn van het soort klanten waar je mee in zee gaat, weten waar de risico's liggen, daar systematisch zicht op krijgen. De vraag is hoe dit in de cultuur van banken te krijgen, niet als lastig bijverschijnsel maar als wezenlijk element van een gezond businessmodel?

Daarvoor moet in ieder geval de kwaliteit van de KYC-activiteiten worden verhoogd, onder andere door meer in medewerkers te investeren en ze minder strikt via protocollen te laten werken. Daar ligt nog een grote ruimte voor verbetering. Dit kan ertoe leiden dat het systeem minder fijnmazig wordt, maar er juist meer resultaat wordt geboekt op de dossiers die er werkelijk toe doen. Cruciaal hierbij is de rol van de toezichthouder. Die bepaalt immers op basis van zijn interpretatie van de wettelijke kaders de speelruimte.

e. Scherpere normstelling in de ontwikkeling van bankactiviteiten

In een bredere context is de vraag met welke soort activiteiten een bank zich wil inlaten. Is alles wat financieel aantrekkelijk kan zijn ook verantwoord? Welke soort transacties zijn acceptabel? Neem bijvoorbeeld de ontwikkelingen rond de Payment Service Providers; in haar jaarverslag over 2020 meldt de FIU een stijging van meer dan 50% in de meldingen van ongebruikelijke transacties van PSP's (Financial Intelligence Unit, 2021: 9). Welke positie kunnen en mogen banken nemen jegens PSP's? In ieder geval moeten innovaties nadrukkelijker worden getoetst op risico's uit hoofde van de Wwft. De Nederlandse toezichthouder zou het toezicht hierop moeten intensiveren.

Dit vraagstuk betreft niet alleen de banken, maar juist ook niet-banken, zoals BigTechs/ betaaldiensten/Fintechs. Deze begeven zich dikwijls op nieuw terrein, zowel wat betreft product/activiteit als kennis van wet- en regelgeving en de verantwoordelijkheden die dit met zich meebrengt.

Wij stellen voor om, in lijn met ethisch hacken, nieuwe bankproducten – zoals PSP en Tikkie – onafhankelijk te laten beoordelen op hun gevoeligheid voor witwassen. Een soort Red Teaming voor anti-money laundering. Dit kan tevens worden toegepast wanneer er stevige groei of daling te zien is in aanbod van dienstverlening (zoals bijvoorbeeld bij Money Transfer Organisations in het laatste decennium).

f. Verbetering van de toezichtrelaties

Vanuit de bancaire sector is er een beroep op DNB om haar interpretatie van de bestaande wet- en regelgeving rond de Wwft zorgvuldig af te wegen en daar duidelijkheid in te creëren. Hierbij moeten praktische zaken (werkbaarheid, doelgerichtheid) worden meegewogen; het doel is immers het terugdringen van witwassen en terrorisme financiering, niet een honderdprocentcontrole.

Zoals eerder beschreven begrijpen we de complexe positie waarin een toezichthouder als DNB vaak zit: is zij te streng, dan levert dit kritiek op vanuit degenen op wie toezicht wordt gehouden, is zij niet streng genoeg, dan ontstaat er kritiek vanuit politiek en samenleving. Echter, met de huidige interpretatie lijkt het middel het doel te zijn geworden. Tegelijkertijd vereist dat vanuit de bankensector ook een bereidheid om aan te geven waar men ruimte voor eigen verantwoordelijkheid wil hebben.

Er is kortom visie en leiderschap gewenst om deze situatie te doorbreken. ‘Een lastig gesprek’ is nodig.¹⁹ In dat gesprek zou in ieder geval de interpretatie en werking van de zogenaamde Leidraad Wwft en SW van december 2020 aan de orde moeten komen. Die leidraad bevat richtlijnen voor de implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft voor instellingen die onder toezicht staan van DNB.

2 Meer doen met de strafrechtelijke afhandeling van verdachte transacties

Het strafrechtelijke opsporingsproces fungeert als de trechterhals van het systeem. Van het aantal verdachte transacties dat door de FIU aan het opsporings- en vervolgingssysteem (politie, FIOD, OM, rechtbanken) ter beschikking wordt gesteld, wordt voor zover zichtbaar maar een klein deel daadwerkelijk gebruikt. De capaciteit van het opsporings- en vervolgingssysteem dient daarom sterk uitgebreid te worden, in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Hoe dat te bewerkstelligen? We zien vier mogelijkheden.

a. Kwalitatieve en kwantitatieve versterking van opsporingscapaciteit

Om het eenvoudig te stellen: de pakkans moet omhoog bij de verdachte transacties. Daarvoor zijn serieuze kwalitatieve en kwantitatieve versterkingen van de FIU en de opsporings- en vervolgingscapaciteit nodig. Hoe lang zijn capaciteit en complexiteit in de ogen van de samenleving nog valide redenen om in opvallend weinig gevallen over te gaan tot opsporing? Maatregelen om die aantallen en snelheid te verhogen dienen versterkt te worden. We noemen hier een aantal mogelijkheden:

- Inrichten van een centrale structuur die alle verdachte transacties beoordeelt op waarde en kansen en op die basis deze informatie laat landen bij specifieke onderdelen van de opsporing. Onder gezag van OM, rekening houdend met beschikbare capaciteit.
- Detacheren van vertegenwoordigers van de verschillende onderdelen van opsporing bij de FIU om bij te dragen aan kwaliteit van verdachte transacties en om snel verbinding te kunnen maken met de eigen organisatie.
- Bepaalde verdachte transacties beschouwen als een vorm van aangifte waar altijd een besluit op moet worden genomen in plaats van als een 'zijbron' waar naar believen al dan niet gebruik van wordt gemaakt.

- Jaarlijks rapporteren aan het parlement over de manier waarop verdachte transacties in opsporingsonderzoeken zijn gebruikt en het resultaat daarvan.
- Investeren in opleiding en training.

b. Verbetering informatieaanlevering vanuit FIU

Dat er te weinig gedaan wordt met de verdachte transacties ligt niet alleen aan onwil of gebrek aan kwaliteit in de opsporing. De in de verdachte transacties aangeleverde informatie bevat vaak nog veel witte vlekken en moet worden aangevuld en verrijkt. Op zichzelf logisch, want de FIU levert intelligence en geen strafrechtelijk bewijs. Maar structureel inbedden van samenwerking, bijvoorbeeld door detachering van opsporingsmedewerkers bij de FIU, kan behulpzaam zijn.

c. Versterking publiek-private samenwerking

Verdere versterking van samenwerking – ook in publiek-private zin – is gewenst, met name in operationele zin. De Serious Crime Task Force, de Task Force Terrorisme Financiering en ook de Fintel Alliance hebben al een operationele doelstelling; het zijn interessante projecten, maar op te kleine schaal: ze zouden versterkt en opgeschaald moeten worden.

Daarnaast wordt binnen het FEC gewerkt aan het concept “Samen effectief”, dat erop is gericht om effectiever de systemen te gebruiken. In dit concept wordt gedacht vanuit de lijn van TMNL, Fintell Alliance (inclusief SCTF en TFTF), naar Financial Crime Analyses, waarin de opsporing meer structureel analyses moet uitvoeren naar de opgeleverde verdachte transacties. De eerste twee componenten staan, nog wel belemmerd door huidige wetgeving. De laatste component – de financial crime analysis – staat nog in de kinderschoenen en moet uitgebouwd worden.

d. Focus van MIT op financiële opsporing

Een serieuze aanzet tot versterking van financiële opsporing lijkt gegeven via de oprichting van een Multidisciplinair Interventie Team (MIT). Dit zou zich, zo maken wij op uit de berichtgeving daaromtrent, vooral op financiële opsporing moeten richten. Het MIT is inmiddels onder vuur komen te lig-

gen en het is op het moment van schrijven (november 2021) nog onduidelijk hoe een en ander zal aflopen. De reden voor de kritiek op het MIT is overigens vooral gelegen in de organisatorische versnippering waarvan het een uitdrukking zou zijn, en niet in zijn mogelijke focus op financiële stromen. In het licht van de analyse uit dit rapport is het van groot belang dat deze focus blijft bestaan en dat gezocht wordt naar aansluiting bij en versterking van bestaande initiatieven, ontwikkelingen en samenwerkingsverbanden. Internationale samenwerking en verbinding met nieuwe kennisgebieden en technologie (datawetenschap en artificiële intelligentie) zijn daarbij cruciaal.

e. Versterking van internationale samenwerking

Drugscriminaliteit en terrorismefinanciering beperken zich niet tot de landsgrenzen. Allerlei vormen van internationale samenwerking bestaan momenteel, maar de effectieve bijdrage daarvan aan witwasbestrijding lijkt nog te beperkt. Hoe kunnen we beter voorkomen dat criminelen die bij een buitenlandse bank tegen de lamp zijn gelopen, klant kunnen worden bij een van onze banken? Hoe kunnen we transacties bij banken in verschillende landen beter analyseren en gebruiken in de intelligence en in de opsporing. Zowel bij de overheid als bij banken is er behoefte aan versterking van de internationale samenwerking.

3. Verbreding van mogelijkheden om verdachte transacties buiten het strafrecht te gebruiken

Ons derde spoor heeft betrekking op het gebruik van transactiegegevens in aanvulling op een strikt strafrechtelijke aanpak. We spreken van 'maatschappelijk' gebruik van FIU-gegevens.

In de aanpak van georganiseerde misdaad en ondermijning is de afgelopen jaren meer en meer het besef ontstaan dat deze verschijnselen niet alleen teruggedrongen kunnen worden via een strafrechtelijke benadering, hoe onmisbaar die ook is. Die strafrechtelijke benadering is meer en meer aangevuld met een bestuurlijke en fiscale aanpak. Op dit terrein zijn de afgelopen jaren de nodige stappen gezet, waarbij het lokale bestuur, in het bijzonder de burgemeesters, vaak een leidende rol had.

Wij stellen voor om deze brede aanpak ook verder te ontwikkelen rondom het gebruik van verdachte transacties van de FIU. We hebben daar enkele voorbeelden van laten zien, en realiseren ons dat er verdere praktische en juridische stappen gezet moeten worden. Onder bepaalde condities kunnen FIU-gegevens nu worden ingezet om problemen in een gebied (of een branche) terug te dringen. In bijlage 2 geven we hier enkele voorbeelden van (de aanpak van MTO's – Money Transfer Organisations, grenswisselkantoren – op Rotterdam-Zuid, en de aanpak van enkele beeldbepalende criminelen in Utrecht-Zuid.

Overigens bestaan er ook andere mogelijkheden voor een breder gebruik. De politie heeft bijvoorbeeld niet alleen een opsporingstaak, maar ook toezichthoudende taken op basis van specifieke wetgeving (bij bijvoorbeeld transportbedrijven). Goed gebruik maken van verdachte transacties kan dit toezicht meer risico-georiënteerd maken en een focus op witwassen meegeven.

Maatschappelijk effect

Een implicatie van deze ontwikkeling zal zijn dat er ook nauwere contacten zullen ontstaan tussen banken en gemeenten in het kader van de aanpak van ondermijning. Daarbij zal het niet gaan om informatie over subjecten of klanten, maar algemene informatie (fenomeeninformatie) kan best gedeeld worden tussen banken en gemeenten. Het kan banken bijvoorbeeld helpen om hun vizier bij de monitoring van banktransacties scherper af te stellen.

Zo ontstaan er nieuwe manieren om FIU-gegevens te gebruiken, binnen een bredere context dan alleen strafrecht en op een wijze die maatschappelijk een grotere zichtbaarheid en effect kan hebben. Dit is in onze ogen niet alleen een noodzakelijke aanvulling op het strafrechtelijk gebruik, maar biedt ook kansen op een versterking van maatschappelijk bewustzijn rond witwassen en misbruik van het financiële systeem.

Binnen het lokaal bestuur, dat een belangrijke taak heeft in het tegengaan van de maatschappelijke effecten van georganiseerde drugscriminaliteit, bestaat hiervoor veel belangstelling. Zij hebben hier voorstellen voor ontwikkeld, waaronder een versterking van de mogelijkheid om informatie met de FIU en met banken te delen. Het zou een interessante en nuttige

aanvulling kunnen zijn op het tot nu toe ontwikkelde repertoire om FIU-gegevens te gebruiken. Te denken valt daarbij aan het openen van de mogelijkheid dat vanuit de FIU – al dan niet via de politie of OM – een ‘tip’ kan worden geven aan een gemeente om een BIBOB-onderzoek in te stellen naar een bepaalde persoon of instantie. Andersom zouden gemeenten de mogelijkheid kunnen krijgen om aan de FIU een vraag voor te leggen omtrent nadere informatie over bepaalde subjecten. Ook zouden zij een meldrecht bij de FIU moeten krijgen.

Om deze manier van werken verder te versterken en binnen een wettelijk kader onder te brengen is besluitvorming vanuit het Rijk nodig rondom bevoegdheden inzake informatiedeling.²⁰ Ook zullen financiële middelen vrijgemaakt moeten worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

De opdracht voor de commissie was om advies uit te brengen over de wijze waarop de poortwachtersfunctie van banken een bredere en betere bijdrage kan leveren aan de maatschappelijke veiligheid in Nederland.

Conclusies

Op basis van onze analyse kunnen we de volgende conclusies formuleren:

1. Gegeven de kwetsbaarheid van het Nederlandse financiële systeem en het grote aantal verdachte transacties, blijft het voorkómen en bestrijden van witwassen, en daarmee ook de uitoefening van poortwachtersfunctie door banken van het grootste belang.
2. Daartoe verplicht door de Wwft hebben veel banken de afgelopen jaren middels forse investeringen in de poortwachtersfunctie een basis gelegd voor het bestrijden en voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Komende jaren zullen de investeringen van banken op een vergelijkbaar niveau moeten blijven om de inhaalslag af te ronden en om noodzakelijke optimalisaties te bewerkstelligen op gebied van effectiviteit en efficiëntie.
3. In de opzet, in de werking en door de context waarbinnen banken hun poortwachtersfunctie uitvoeren, overheerst bij banken een focus op regeltoepassing boven het beoogde effect; door deze risicomijding en veiligheidsmarges dreigt verlamming te ontstaan.
4. De opzet en werking van de poortwachtersfunctie heeft momenteel grote gevolgen voor burgers en ondernemers. Een kritische evalu-

atie van onbedoelde neveneffecten is op zijn plaats. Hier ligt een rol voor DNB.

5. De inspanningen van banken om aan hun meldplicht te voldoen zijn de afgelopen jaren sterk gegroeid en inmiddels omvangrijk. De inspanningen van de overheid blijven daarbij achter. Een substantiële versterking van de inspanningen van de overheid (FIU, OM, politie, rechtspraak) is nodig. Zonder een meer effectieve overheid zal het de financiële sector niet lukken om het betalingsverkeer schoon te houden.
6. De benodigde inspanning van de overheid is niet alleen een grotere omvang van bestaande middelen en instrumenten, maar betekent ook investeringen in nieuwe kennisgebieden en technologie.
7. Teneinde witwassen effectiever te voorkomen en te bestrijden is meer en betere samenwerking tussen private en publieke partijen nodig op (inter)nationaal en lokaal niveau. Om die te faciliteren, moeten de mogelijkheden verruimd worden om specifieke gegevens te delen, en moet (internationale) samenwerking worden gestroomlijnd.
8. Het ambitieniveau in het voorkomen en de bestrijding van witwassen in Nederland is vaag en ligt op een te laag niveau. Expliciteren van (gezamenlijke) doelstellingen en periodieke evaluatie van het beleid op politiek niveau lijkt noodzakelijk.
9. Meer investeringen in witwasbestrijding worden naar verwachting in belangrijke mate terugverdiend door de opbrengst in de vorm van ontnemingen.

Aanbevelingen

De ambitie achter ons rapport is om Nederland tot een leidend land te maken in witwasbestrijding. In dit rapport hebben we die ambitie toegespitst op de Wwft en wat die wet van banken vraagt. We realiseren ons dat alleen de banken en alleen de Wwft niet genoeg zijn om die ambitie te realiseren, maar zij zijn daar wel een belangrijk onderdeel van. Zeker nu banken – mede onder invloed van maatschappelijke en strafrechtelijke druk – de knop hebben omgezet de afgelopen jaren. Dat is mooi, maar nu zien we dat zij in een weinig productief systeem worden gedrukt. Er dreigt verlamming op te treden, zoals wij in hoofdstuk 3 hebben laten zien, terwijl tegelijkertijd de maatschappelijk impact van en druk rond het poortwachterssysteem steeds groter lijkt te worden. Ook al omdat het veel consequenties heeft voor bedrijven en voor particuliere klanten van de bankwereld, op wie de kosten van de compliance-activiteiten (in termen van tijd en geld) voor een belangrijk deel worden afgewenteld.

Hoe kunnen we daarin verandering brengen?

Uiteindelijke doelstelling achter de Wwft is niet om zoveel mogelijk ongebruikelijke transacties bij de FIU aan te leveren, maar om de risico's voor misbruik van (in dit geval) het bankensysteem te minimaliseren. Daarin ligt het maatschappelijk belang van tegengaan van witwassen en georganiseerde criminaliteit. Om dit belang te versterken is een bezinning op de inrichting van het huidige stelsel noodzakelijk. In ons advies dragen wij inzichten en oplossingen aan die van zo'n bezinning deel moeten uitmaken.

Voor ons advies hebben we een trechtermodel ontwikkeld. Onze hoofdanbeveling om dit model te gebruiken om het systeem te verbeteren, en wel langs drie wegen:

1. Versmalling van de mond: betere selectie, meer risk-based werken, meer mogelijkheden tot informatiedeling en beter toezicht; hierin past ook een evaluatie van de Leidraad Wwft en Sw van december 2020;

2. Vergroting van de hals: sterke uitbreiding van de strafrechtelijke opsporingscapaciteit, en betere publiek-publieke en publiek-private samenwerking;
3. Verbreding van de uitgang: opschaling van lokale en andere specifieke initiatieven waar witwasinformatie kan bijdragen aan maatschappelijke veiligheid, om te beginnen door grotere gemeenten intensiever te betrekken.

Zoals gezegd, ons advies spitst zich toe op vergroting en versterking van het Wwft-stelsel en de rol van banken daarin. Dat is een cruciale stap, die om echt effectief te zijn onderdeel moet zijn van een bredere aanpak. Daarvan moeten in ieder geval de volgende elementen deel uitmaken, die we hier kort benoemen, maar in het kader van ons advies niet verder kunnen uitwerken:

- Beperking van vluchtroutes: als witwasbestrijding via bancaire transacties effectief is, zullen andere potentiële kanalen voor witwassen aantrekkelijker worden. Beperking van cashtransacties, beheersing van underground banking, beheersing en regulering van crypto-currencies alsmede terugdringing van misbruik van trustkantoren zijn voorbeelden van het beperken van vluchtroutes;
- Versterking van de dijkbewaking: de focus ligt sterk op de bank als poortwachter, ook in ons rapport. De effectiviteit van de poortwachtersfunctie van andere beroepsgroepen, zoals notarissen, kan verbeterd worden, mede door het mogelijk te maken dat verschillende poortwachters hun gegevens kunnen combineren;
- Bestrijding van de bron van witwassen. Het terugdringen van drugscriminaliteit en het voorkomen van terrorismefinanciering via Nederlandse rechtspersonen is uiteraard nog effectiever dan de indirecte methode van het geheel van Wwft-maatregelen. Denk daarbij aan een verplichte “Wwft-toets” op fiscale wetgeving (in hoeverre faciliteert een fiscale wijziging witwassen of terrorisme financiering), of aan intensiveren van controles van goederentransport bijvoorbeeld op havens en luchthavens. In het ‘Pact voor de Rechtsstaat’ van het

Strategisch Beraad Ondermijning wordt zo'n systematische en meer-voudige aanpak uitgewerkt.

- Vergroting van de inspanning van de overheid, ook als het in eigen vlees snijdt. Zou bijvoorbeeld een poortwachtersfunctie kunnen worden toegekend aan organisaties als de de belastingdienst en de douane? Waar die functie met zoveel nadruk de afgelopen jaren bij de private sector is gelegd (op zichzelf terecht), zou de overheid zelf hier niet bij mogen achterblijven.

Deltaplan

Ons advies is, in navolging van het al eerder aangehaalde pleidooi van Frank Elderson: organiseer het geheel van financiële maatregelen als een "Deltaplan tegen witwassen". Het aantal actoren in dit domein is enorm, ieder met eigen budgetten en prioriteiten, en met beperkte mandaten. Een centrale aansturing met mandaat en substantiële financiering is nodig om een hoog tempo en versterkte effectiviteit te bereiken.

Aanbevelingen per actor

Voor de volledigheid en overzichtelijkheid onderstaand de belangrijkste aanbevelingen per actor binnen het systeem:

Banken:

- Afronden van de inhaalslag gericht op een adequaat werkende poortwachtersfunctie voor alle banken;
- In stand houden van het huidige investeringsniveau, wet van de verminderde meeropbrengst lijkt van toepassing;
- Continu leren op gebied van transactiemonitoring en klantacceptatie op basis van (internationale) best practices, teneinde processen doorlopend te versterken en de kwaliteit van de meldingen ongebruikelijke transactie verder te verbeteren (versmalling trechter);
- Nieuwe bankproducten onafhankelijk laten beoordelen op gevoeligheid voor witwassen (Red teaming voor witwassen);

- Actieve bijdrage aan het werk van Politie en OM, zowel als follow-up van meldingen van transacties als op basis van andere initiatieven.

DNB

- Continueren en aanscherpen van het Wwft toezicht op de financiële sector en daarmee bijdragen aan de totstandkoming van een adequaat werkende poortwachtersfunctie;
- In dialoog met andere actoren onderzoeken of een meer risico-gestuurde benadering haalbaar is, waarbij ook proportionaliteit centraal staat;
- Evalueren van de inrichting en de uitvoering van de Wwft op onbedoelde neveneffecten voor burgers en ondernemers;
- Intensiveren van actieve bijdrage aan stroomlijnen van internationale samenwerking.

Politie, FIU en Justitie

- Fors opschalen van de investeringen in de bestrijding van witwassen, zowel bij FIU, Politie, Openbaar Ministerie als Rechtspraak;
- Als onderdeel hiervan ontwikkelen van nieuwe kennisgebieden en technologie;
- Verbeteren van informatieaanlevering aan opsporingsinstanties en anderen door FIU;
- Initiëren en ondersteunen van samenwerkingsverbanden op niveau van lokaal bestuur;
- Het effectief betrekken van andere poortwachters, zoals notarissen;
- Deelnemen in en leiden van diverse samenwerkingsverbanden, ook internationaal.

Overheid en politiek

- Prioriteit verhogen door witwasbestrijding als een “Deltaplan tegen witwassen” te organiseren (meer centrale aansturing met mandaat);

- Daartoe benodigde investeringen voor zowel Politie, FIU, Justitie, FIOD en Douane structureel vrij te maken;
- Wetgeving vaststellen die gegevensdeling gericht op bestrijding van witwassen verruimt en daarmee meer en betere samenwerking tussen publieke en private partijen faciliteert;
- Onderzoeken op welke wijze overheidsdiensten, waaronder de Belastingdienst, een poortwachtersfunctie kunnen vervullen;
- Verplichte Wwft-toets op nieuwe en bestaande fiscale wetgeving introduceren;
- Lokaal bestuur stimuleren tot deelname aan experimenten gericht op gebruik van financiële data in relatie tot criminaliteitsbestrijding;
- De Algemene Rekenkamer structureel de effectiviteit van de witwasbestrijding en de voortgang van het Deltaplan laten monitoren.

De maatschappij mag van haar publieke en private leiderschap verwachten dat ze opstaan en hun verantwoordelijkheid nemen. Niet door te denken en te acteren vanuit de eigen silo, maar vanuit een gemeenschappelijk belang om Nederland schoon en veilig te houden. Het formuleren van een gezamenlijk doelstelling die is gericht op resultaat in plaats van inspanning kan een mooi eerste resultaat van dit collectief aan verantwoordelijken zijn.

Terug naar 'het volle leven'

Aan het begin van ons rapport introduceerden we Henk, Eliza en Anton als mensen die in hun dagelijkse bestaan te maken hebben met de consequenties van de poortwachtersfunctie van banken. Als de aanbevelingen van ons rapport doorgevoerd worden, gaan zij daar dan iets van merken?

Helemaal zeker weten doen we het natuurlijk niet, maar we vermoeden dat Henk minder met vervelende vragen vanuit de banken zal worden geconfronteerd. Wie weet is er inmiddels een wat directere relatie tussen Henk en zijn bank ontstaan; daarin krijgt hij niet telkens weer vragen en formulieren voorgelegd vanuit een voor hem anoniem deel van de bank, maar heeft hij contacten met iemand van vlees en bloed. Wanneer nodig kan hij die persoon zelfs direct bellen. Dat doet Henk bijna nooit, maar het is wel fijn dat hij weet dat het kan. En ja, af en toe vraagt zijn bankcontact hem nog het hemd van het lijf. En toen hij laatst een keer meer dan 10.000 euro op zijn bankrekening stortte, veel meer dan hij normaal in een weekend verdient, werd hij onmiddellijk gebeld hoe dat nou kon. Hij had er gelukkig een goede verklaring voor, en belangrijker nog: hij snapte waarom hij gebeld werd. En werkte graag mee.

Eliza werkt nog steeds bij de bank, het had maar een haartje gescheeld of zij was ergens anders gaan werken. Het machteloze en machinale gedoe met de KYC-activiteiten hing haar de keel uit. Het was te veel doen alsof, te weinig echt weten wat er speelt. Daar lijkt verandering in te zijn gekomen. Wat er precies gebeurd is weet zij ook niet, haar baas zei zoiets als dat er nieuwe afspraken zijn gemaakt met DNB. Zij heeft het gevoel dat zij zich nu veel meer kan concentreren op die 'dossiers' waar iets mee aan de hand lijkt te zijn en waar opmerkzaam controleren echt zin heeft. Ze heeft er de afgelopen weken al twee zaken uitgehaald waarmee echt iets mis was. Dat was alweer een tijd geleden. Het kan natuurlijk ook toeval zijn, maar Eliza is er wel tevreden mee. En ze heeft weer zin in haar werk.

En Anton, de drugs crimineel? Gek genoeg heeft hij weinig last van al die maatregelen gehad, vindt hij. Ja, het lukt hem nu niet meer om geld op een slinkse wijze toch naar zijn bankrekening in Nederland te krijgen. Tot voor een paar jaar ging dat betrekkelijk soepel, zijn financieel adviseur had daarvoor een route via de Kaaimaneilanden en een Zwitserse bank weten te regelen. Hoe dat precies ging, snapte hij ook niet, maar het werkte wel. Die mogelijkheid is nu weggefallen, omdat zijn financieel adviseur is opgepakt. Het zal hem een rotzorg zijn, die adviseur kostte hem toch al te veel geld. Hij laat zijn geld nu op andere manieren rondgaan. Dat underground banking is toch wel heel interessant, en veel goedkoper. Investeren in vastgoed doet hij niet meer in Nederland; Spanje en Turkije zijn interessanter en veel prettiger landen om in te wonen.

Of deze wederwaardigheden van Henk, Eliza en Anton zich ook echt zullen gaan voordoen? Zoals gezegd, we weten het niet. Maar het zijn zeker reële mogelijkheden. Zij kunnen zich in ieder geval voordoen. Maar daarvoor moet er wel actief gehandeld worden door mensen met verantwoordelijke posities in de financiële wereld.

We hebben in dit rapport een aantal voorstellen gedaan. We realiseren ons dat deze alleen maar effect zullen hebben als er initiatief en leiderschap getoond wordt in de financiële wereld. We hebben laten zien hoe er verlamming dreigt te ontstaan rond een systeem waarvan iedereen zegt dat het in het belang van banken en van de samenleving is. Dat moet doorbroken worden.

Wij doen dan ook een beroep op verantwoordelijke personen om dit initiatief te nemen en dit leiderschap te tonen. Neem de handschoen op en het doet er niet toe of dat gebeurt vanuit de bankenwereld, de toezichhouder of de overheid. Liefst ontstaat er een gemeenschappelijk initiatief. Doe iets. Stel een commissie in. Ga er zelf aan trekken. Benader de minister van Financiën, het coalitieakkoord biedt talloze haakjes. De oplossingen liggen voor het oprapen, maar iemand moet de dreigende patstelling en verlamming zien te doorbreken. Dat is onze oproep!

Noten

1. De Wwft richt zich op zowel witwassen als terrorismefinanciering. In ons rapport hebben we ons geconcentreerd op witwassen, zowel in de aanpak als de voorbeelden.
2. <https://rekenkamer.nl/actueel/lopend-onderzoek/bestrijden-witwassen-opbrengsten-van-de-meldketen>
3. FD 14 december 2020: "Vertrekkend DNB-topman pleit voor deltaplan tegen witwassen".
4. Levensechte maar deels gefingeerde verhalen uit de praktijk.
5. <https://zoek.offieiebekendmakingen.nl/kst-35245-3.html>
6. Zo stelt ook Steven Majoor van DNB, directeur Toezicht Banken, zie Financieel Dagblad, 7 december 2021
7. Via zo'n procedure kan de rechter het OM tot vervolging 'bevelen'. De strafzaken tegen de CEO van ING en de bestuursleden van ABN-AMRO lopen nog. Tucht-rechtelijk zijn de CEO en andere topbankiers van ING vrijgesproken van overtreding van de bankiers eed (Financieel Dagblad, 2021a).
8. Zie: <https://rabobank.nl/particulieren/actueel/rabobank-publiceert-jaarcijfers-2021>
9. Daar zit voor een deel een inhaaleffect; na het wegwerken van achterstanden zal dit aantal kunnen dalen, maar naar verwachting zal het op een hoog niveau blijven
10. Zie European Commission, 2021.
11. Waarbij aangetekend dient te worden dat de zaken tegen de organisaties in het algemeen wel geaccepteerd worden door de banken, maar de zaken tegen de bestuurders veel meer omstreden zijn. Maatschappelijk ligt dat weer heel anders.
12. Zie de antwoorden van minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid), mede namens de minister van Financiën, van 1 december 2021 op Kamervragen van het lid Inge van Dijk (CDA) over het bericht 'Eén miljoen 'onbruikelijke' transacties maar weinig aanhoudingen'
13. Op pagina 27 van de Leidraad Wwft en Sw, versie december 2020 staat: "Dit betekent dat de instelling in elk geval cliëntenonderzoek doet, maar dat de intensiteit van het onderzoek (mede) wordt bepaald door de risico's die bepaalde typen cliënten, producten, diensten, leveringskanalen, transacties en landen- of gebieden met zich meebrengen." Op pagina 29: "Art. 3 Wwft schrijft voor dat een instelling bij twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van tenminste 15000 euro een cliëntenonderzoek verricht." Op pagina 30:

“Voorts volgt uit het hoge risico bij money transfers op witwassen en terrorismefinanciering, dat instellingen die money transfers verrichten, bij money transfers altijd cliëntenonderzoek verrichten.” Op pagina 30 van de Leidraad staat een katern waarin aangegeven wordt bij welke cliënten, ook bestaande, cliëntenonderzoek dient plaats te vinden.

14. In een gesprek met leden van de commissie.
15. Het gaat hier om ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos Bank en de Volksbank.
16. Een payment serviceprovider (PSP) is een organisatie die online betalingen afhandelt. PSP's zelf zijn vaak geen onderdeel van banken noch een bankproduct, zij maken wel gebruik van het transactiesysteem van banken. Via verzamelbetalingen loodsen zij grote hoeveelheden transacties door het financiële systeem, waar banken geen of slecht zicht op hebben. De vraag is dan of en met welke PSP's je in zee wilt gaan.
17. Om misverstanden te voorkomen: ook ongebruikelijke transacties die niet direct tot verdachte transacties worden verklaard, kunnen relevant zijn. Zij bevatten bijvoorbeeld vaak informatie over nieuwe ontwikkelingen. Bovendien kunnen zij bij latere analyse wel verdacht blijken te zijn.
18. De ervaringen die hiermee worden opgedaan in de Serious Crime Taskforce en de Taskforce Terrorismefinanciering kunnen daarbij worden gebruikt.
19. Zoals eerder in een andere context geadviseerd voor toezicht in de semipublieke sector in het algemeen; zie Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector (commissie-Halsema), “Een lastig gesprek”, 11 september 2013.
20. Brief van de burgemeesters van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Tilburg, VNG en Bureau Regioburgemeesters aan de leden van het Algemeen Overleg Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering Commissie Financiën d.d. 10 december 2020

Gebruikte afkortingen

ACM	Autoriteit Consument & Markt
AFM	De Autoriteit Financiële Markten
AMLA	Anti-Money Laundering Authority
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
CDD	Client Due Dilligence
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europese Centrale Bank
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIU	Financial Intelligence Unit
KMar	Koninklijke Marechaussee
KYC	Know Your Customer
MIT	Multidisciplinair Interventieteam
MOT	Wet melding ongebruikelijke transacties
MTO	Money Transfer Organisation
NCTO	New Client Take On
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OM	Openbaar Ministerie
PEP	Politically Exposed Person
PSD2	Payment Service Directive 2
PSP	Payment Service Provider
SCTF	Serious Criminal Task Force
TFTF	Task Force Terrorism Financiering
TMNL	Transactie Monitoring Nederland
UBO	Ultimate Beneficial Owner
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Bijlage 1:

Samenstelling commissie

De commissie is een initiatief vanuit de SMV en is samengesteld uit mensen met veel ervaringsdeskundigheid, in die zin dat zij vanuit hun functie frequent met het vraagstuk te maken hebben of hebben gehad. Iedereen heeft op persoonlijke titel deelgenomen aan de werkzaamheden van de commissie.

De werkzaamheden van de commissie zijn verricht in de periode tussen februari en december 2021. Het rapport is op 26 februari 2022 vastgesteld.

Samenstelling van de commissie:

- *André ten Damme* (vanaf 1 juli 2021), voormalig partner EY, bestuurslid Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PFZW);
- *Gert Jan Kroese*, Partner advieskantoor CPI Risk, Governance & Compliance;
- *Gerald Santing*, o.a. adviesraad van het IFFC (Instituut for Financial Crime) en ex-AFM en ex- DFSA;
- *Norbert Siegers*, hoofd TMNL (vanaf 1 juni 2021);
- *Hennie Verbeek-Kusters*, hoofd FIU-Nederland;
- *Jaap van Manen* adviseur van de commissie), lid bestuur SMV, emeritus hoogleraar corporate governance Rijksuniversiteit Groningen, was o.m. bestuursvoorzitter van Coopers & Lybrand Accountants en vicevoorzitter van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank;
- *Pieter Tops* (adviseur van de commissie), bijzonder hoogleraar ondernijningsstudies Rijksuniversiteit Leiden, lector Politieacademie, directeur SMV.

Jeroen Rijkema, o.a. voormalig kwartiermaker TMNL, heeft tot 1 mei 2021 van de commissie deel uitgemaakt, maar het lidmaatschap neergelegd als gevolg van het aanvaarden van een nieuwe functie.

Rapporteurs

Pieter Tops en Gert Jan Kroese hebben als rapporteurs van de commissie gefungeerd.

De commissie dankt degenen die bereid zijn geweest om commentaar op eerdere versies van dit rapport te leveren.

Bijlage 2:

Gebruik van FIU-gegevens in een niet-strafrechtelijke context, enkele voorbeelden

Rotterdam-Zuid: actie tegen malafide grenswisselkantoren

Op Rotterdam-Zuid gaan grote geldstromen om. Er worden regelmatig grote hoeveelheden contante geldbedragen aangetroffen in verborgen ruimtes van auto's, illegaal gokken is aan de orde van de dag en er zijn, in de armste wijken van Nederland, de meest dure auto's terug te vinden. 'Dit fenomeen wordt alom gefaciliteerd en lijkt alom geaccepteerd. Er ontstaat een tweede economie waar de crimineel en de criminele facilitators de baas zijn. Eerlijke burgers, eerlijke ondernemers en de overheid zijn hiervan de dupe,' aldus het project Maasstad 2021.

Het balletje is in 2016 gaan rollen vanuit het Openbaar Ministerie. Eerste focus was om te onderzoeken of meer data beschikbaar waren over de omvang van de criminele activiteiten. Als basis hiervoor gebruikte men informatie die vanuit de FIU beschikbaar kwam. Via het OM en het RIEC kon die ook met andere partners worden gedeeld.

De beschikbare data spitsten zich al snel toe op de transacties uitgevoerd via geldwisselkantoren (GWK, ook wel Money Transfer Organisation -MTO), waarbij duidelijk werd dat de gemiddelde transacties (cash naar giraal) een waarde hadden van boven de 50 duizend euro; het gemiddelde loon in de wijk ligt op 17 duizend euro.

In Nederland is in het laatste decennium het aantal geldwisselkantoren gegroeid van vijftig naar vijftienhonderd, doordat wetgeving het makkelijker heeft gemaakt een GWK te openen. Mede hierdoor is het toezicht op GWK's sinds 2009 lastiger geworden. Rotterdam-Zuid (Beijerlandslaan,

Dordtselaan) kende aan het begin van het onderzoek zo'n 60 GWK's, 18 hiervan zijn onderzocht.

Met deze wetenschap is van uit het OM door enkele officieren van justitie samenwerking gezocht met verschillende partijen. Al snel kwam aan het licht dat het bij deze GWK-locaties niet slechts om witwassen van geld ging, maar ook om illegaal gokken, potentiële identiteitsfraude en illegale alcoholverkoop.

De volgende partijen zijn betrokken: OM, Kamer van Koophandel, Gemeente Rotterdam, Arbeidsinspectie, Veiligheidshuis, Belastingdienst, Douane, RIEC, NPRZ. Bijzonder was de rol van de stadsmarinier in Rotterdam-Zuid. Door de 'actieve interesse' van de Stadsmarinier, die op bezoek ging bij de GWK-kantoren, stopten al snel een aantal 'ondernemers' hun activiteiten.

Vanuit al deze partijen zijn tijdens een actiedag in Oktober 2017 invallen gedaan bij de GWK's, waarbij eerdergenoemde activiteiten als witwassen, identiteitsfraude, gokken, middelen voor versnijden drugs en illegale alcoholverkoop zijn aangetroffen.

Ook is met hulp van DNB-contact gezocht met de private sector, namelijk Western Union in Ierland, de moedermaatschappij achter een aantal van de GWK's in kwestie. Complexiteit van het toezicht, namelijk één licentie geldig binnen het aandachtsgebied van de Europese Centrale Bank met uitvoering op lokaal niveau (lokale centrale banken), afhankelijk van de omvang en complexiteit van de financiële dienstverlening. In het geval van Western Union vindt het primaire Europese Toezicht plaats van de lokale toezichthouder in Ierland.

Project Maasgeld is geïnitieerd door een aantal individuen op basis van hun rol en functie in de maatschappij en gedreven door een persoonlijke inzet. Met behulp van data, die door banken beschikbaar zijn gemaakt uit hoofde van hun Poortwachtersfunctie, en die zijn samengevoegd en verrijkt door de FIU. Hieraan toegevoegd werd de samenwerking met andere partij- en met eigen data en onderzoek; dit verhoogt het aantal toegangssleutels tot het gebied en daarmee de kans om samen effectief te kunnen zijn. Kortom: de wil om het verschil te maken, het gebruik van data en samenwerking over publieke disciplines heen zijn cruciale bouwstenen in dergelijke initiatieven.

Utrecht: actie tegen verkeerde rolmodellen

Ook in andere gemeenten ontstaat in toenemende mate belangstelling voor de vraag hoe men criminele geldstromen kan verstoren en doorbreken. In Utrecht heeft het vraagstuk een prominente plaats in een medio 2021 verschenen aanpak van druggerelateerde criminaliteit in deze stad. Daartoe is meer zicht nodig op locaties en branches die kwetsbaar zijn en op de vraag waar en bij wie het geld neerslaat. Om dit te bereiken wordt in samenwerking met de politie en anderen gebruik gemaakt van gegevens over verdachte transacties van de FIU.

Dit kan natuurlijk niet zomaar, maar het gebied Utrecht-Zuid, een van de gebieden in Utrecht waar zich veel ondermijnende criminaliteit afspeelt, is in RIEC-verband uitgeroepen tot een zogenaamd 'handhavingsknooppunt'. Dat betekent dat de betrokken partijen, in dit geval de politie en de gemeente, relevante informatie mogen delen.

De politie, in casu een operationeel expert van het basisteam Zuid, beschikt over de FIU-gegevens. Deze politiemann, ook verantwoordelijk voor ondermijning in zijn gebied, heeft een speciale belangstelling voor financiële criminaliteit. Na een presentatie vanuit de FIU voor de politie in Utrecht, is hij gaan nadenken over de vraag hoe deze gegevens te gebruiken voor zijn taak en verantwoordelijkheid. Hij treedt daarvoor in overleg met FIU-analisten en maakt een eerste selectie uit de beschikbare gegevens. Hij let daarbij onder andere op proportionaliteit en doelbinding. Uiteindelijk worden uit de gegevens van ongeveer tweehonderd verdachte transacties drie subjecten gehaald waarop een serieuze verdenking van witwassen berust en die in de wijk een bekende en herkenbare rol spelen; het zijn 'verkeerde rolmodellen'.

In samenwerking met de politie, de gemeente en met andere partners, en met instemming van het OM, worden de FIU-gegevens uitgewerkt en aangevuld. Bedoeling is niet om tot een uitgebreid witwasonderzoek te komen, maar om de activiteiten van de verdachten in de wijk te verstoren: zij opereren immers in een kwetsbaar gebied, zijn zichtbaar aanwezig, hebben een aantrekkingskracht op 'jonge aanwas' en vormen oneerlijke concurrentie voor bonafide ondernemers. Men wil de gegevens gebruiken voor een

zichtbare interventie in het gebied. Die kan van de politie komen, maar ook van de gemeente (Bibob, art. 2.37 APV), van de Belastingdienst (achterstallige belastingen) of van de Arbeidsinspectie.



Bijlage 3:

Relevante samenwerkingsverbanden vanuit het FEC

Binnen het FEC (Financieel Expertise Centrum) werken autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector (DNB, AFM, FIU, belastingdienst, FIOD, politie en OM) samen; van de FEC-PPS (Publiek-Private Samenwerking) maken daarnaast ook de vier grootbanken en de NVB deel uit. Het beoogt de integriteit van de financiële sector te versterken door 'preventief en actief op te treden tegen dreigingen die deze integriteit aan kunnen tasten.' Het FEC is vooral een beleidsafstemmingsorgaan, dat ook aan informatievoorziening en kennisuitwisseling doet. Binnen het FEC wordt gewerkt aan het concept "Samen effectief" een opzet die erop is gericht om effectiever de systemen te gebruiken.

Vanuit het FEC worden projecten geëntameerd waarin specifiek onderzoek wordt gedaan naar fenomenen; zo zijn er projecten (geweest) die kennis over modi operandi bij elkaar hebben gebracht over witwassen vanuit terrorisme, arbeidsuitbuiting, trade based money laundering en synthetische drugs. In die projecten doen medewerkers vanuit banken en opsporingsinstanties gezamenlijk onderzoek dat resulteert in fenomeenkennis.

Dan zijn er twee taskforces, over terrorisme-financiering en over serious crime, waarin de Politie, het OM, de FIOD en de FIU – onder de vlag van het FEC – samenwerken met de vier grootbanken om informatie-uitwisseling tussen de publieke en private partijen te bevorderen teneinde georganiseerde misdaad te kunnen bestrijden onder andere door informatie over facilitators te verzamelen. In de beslotenheid van deze taskforces kunnen ook persoonsgegevens worden uitgewisseld.

Eind 2021 heeft de Serious Crime Task Force een structureel karakter gekregen, na in 2019 gestart te zijn als een pilot. Die samenwerking maakt

het mogelijk dat de politie en FIOD (in afstemming met het OM) namen van verdachte (rechts)personen aan deelnemende banken doorgeven, die deze kunnen checken op ongebruikelijke transacties. Deze ongebruikelijke transacties worden vervolgens gemeld aan de FIU. Binnen de FinTell Alliance worden deze meldingen verder geanalyseerd en waar mogelijk verdacht verklaard. Op basis van deze verdachte transacties kunnen politie en FIOD een zaak beginnen (Politie, 2021).

Ook kan gewezen worden op de volgende mogelijkheid van het werk in de Serious Crime Task Force en de Terrorisme Financiering Task Force. Op basis van art. 19 WPG kan in bijzondere omstandigheden, onder strikte voorwaarden en met een specifiek doel aan een samenwerkingsverband vertrouwelijke politie informatie verstrekt worden. In de twee genoemde taskforces wordt op deze basis subject informatie verstrekt van individuen die wel in beeld zijn bij de opsporing, maar niet in onderzoek genomen zijn. Met deze informatie kunnen de banken in de taskforces in hun eigen systemen op zoek gaan en eventueel ongebruikelijke transacties melden aan de FIU.

Voorts is er de Fintell Alliance die formeel begin 2021 is opgericht; daarin werken vier banken (ING, Rabobank, ABN AMRO en Volksbank) met de FIU samen met als doel om tot betere meldingen aan de FIU (en daarna aan de opsporingsinstanties) te komen en om betere inzichten in nieuwe fenomenen en trends te ontwikkelen. Een team van medewerkers uit betrokken partijen zit fysiek bij elkaar in een kantoor (tijdelijk onderbroken door corona). De Fintell Alliance is ook een samenwerking met TMNL is gestart. Op die wijze kunnen de inzichten die volgen uit de analyses van de FA worden ingezet voor TMNL.

Bijlage 4:

Gebruikte literatuur

BNR. (2021, 4 november). De Top van Nederland. [Podcast]. Geraadpleegd op 21 december 2021 van: <https://www.bnr.nl/podcast/de-top-van-nederland/10457935/medy-van-der-laan-nvb>

Cusack, J. (2019), Global threat assessment, via: <https://thefinancialcrimeneeds.com/wp-content/uploads/2019/11/FCN-GTA.11.2019.Pub-Final.-2.pdf>

Economist, The. (2021, 12 april). The war against money-laundering is being lost. Geraadpleegd op 21 december 2021 van: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/04/12/the-war-against-money-laundering-is-being-lost>

European Commission. (2021, 20 juli). Beating financial crime: Commission overhauls anti-money laundering and countering the financing of terrorism rules, geraadpleegd op 21 december 2021 van: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3690

Financial Intelligence Unit. (2021). Jaaroverzicht FIU-Nederland 2020. Zoetermeer.

Financieel Dagblad. (2021a, 15 september). Ralph Hamers vrijuit in tuchtzaak ING. Geraadpleegd op 21 december 2021 van: <https://fd.nl/financiele-markten/1412752/ralph-hamers-vrijuit-in-tuchtzaak-ing>

Financieel Dagblad. (2021b, 7 december). Opvallend harde kritiek DNB op witwasaanpak banken. Geraadpleegd op 21 december 2021 van: <https://fd.nl/financiele-markten/1422476/opvallend-harde-kritiek-dnb-op-witwasaanpak-banken>

Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019, 30 juni), Brief inzake bestrijden witwassen en terrorismefinanciering (inclusief bijlage), kamerstuk 31477, nr. 41

Ministerie Justitie en Veiligheid. (2021, 1 december). Antwoorden Kamervragen over het bericht 'Een miljoen ongebruikelijke transacties maar weinig aanhoudingen. [Kamerstuk]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/01/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-een-miljoen-ongebruikelijke-transacties-maar-weinig-aanhoudingen>

Lexis Nexis (2020), Global True Cost of Compliance 2020, via: <https://risk.lexisnexis.com/insights-resources/research/true-cost-of-financial-crime-compliance-study-global-report>

Nederlandsche Bank, De. (2020). Leidraad Wwft en Sw. Amsterdam.

Nederlandsche Bank, De. (2021). ZBO-begroting 2021. Amsterdam.

NRC. (2021, 31 juli). Nederland is een van de misdadigste landen ter wereld. Geraadpleegd op 21 december 2021 van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/30/nederland-is-het-rotte-hart-van-europa-a4053069>

Pol, R. F., (2019), The war on money laundering has failed, Geraadpleegd op 19 januari 2022, <https://eveningreport.nz/2019/10/30/ronald-f-pol-the-war-on-money-laundering-has-failed/>

Stahlie, D.J. & Zeeuw, L.M. de. (2021). Ondergronds bankieren; stand van de rechtspraak. *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2(3). 175-188.

Bijlage 5:

Over de SMV

De Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) is een onafhankelijke denktank op het terrein van maatschappelijke veiligheid, die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt over onderwerpen die op dit terrein spelen. Zij bestaat sinds 1986.

Vanuit die onafhankelijke positie wil de SMV vooral een agenderende functie hebben. Omdat de SMV los van bestaande posities en belangen kan opereren, heeft zij bij uitstek de mogelijkheid om innovatieve invalshoeken en benaderingen aan te dragen.

Door bij relevante veiligheidsvraagstukken het maatschappelijke debat te entameren, waar nodig de vinger op de zere plek te leggen en met verbetervoorstellen te komen, draagt de SMV bij aan het verbeteren van veiligheid en van samenwerking op het gebied van veiligheid.

De SMV organiseert haar activiteiten onder andere door deskundigen en betrokkenen bij elkaar te brengen in commissies of expertgroepen, door conferenties te organiseren en door deel te nemen aan het maatschappelijk debat.

De SMV reikt eens in de twee jaar de Publicatieprijs SMV uit voor Nederlandstalige publicaties die een bijdrage leveren aan verbetering van de maatschappelijke veiligheid en veiligheidszorg.

Bestuur SMV:

- mr. Tjibbe Joustra (voorzitter),
- prof. mr. dr. Erwin Muller (vicevoorzitter)
- prof. dr. Jaap Van Manen (penningmeester).

Raad van Advies:

- Prof. dr. Beatrice de Graaf, hoogleraar Universiteit Utrecht
- Prof. mr. Ybo Buruma, raadsheer Hoge Raad
- Mr. Gerrit van der Burg MPA, voorzitter College van procureurs-generaal
- Drs. Frank Paauw, politiechef Amsterdam
- Luitenant-generaal dr. Hans Leijtens, Commandant Koninklijke Marechaussee
- Jozias van Aartsen, o.a. voormalig secretaris-generaal, minister en burgemeester.

Directie

Prof.dr. Pieter Tops

Secretariaat:

Wilma Bosmans

Telefoon: 06 29 20 85 38

E-mail: smv@maatschappijenveiligheid.nl

Website: www.maatschappijenveiligheid.nl



Recente publicaties van de SMV (zie ook de website)

Het Verhaal van NPRZ, het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren, Den Haag, 2021, door W. van Spijker en P. Tops, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Jong ontspoord in het drugsmilieu, en wat we daar als samenleving tegenover moeten zetten, Den Haag 2022, door SMV-commissie (met financiële ondersteuning van het ministerie van Justitie en Veiligheid)

Lokaal veiligheidsbeleid in 2030, Normaliseren, versnellen en alert blijven, Den Haag 2022, door P. Tops, J. Ostaaijen en R. Boswijk, in opdracht van de VNG-commissie Veiligheid.

De SMV-publicatieprijs 2021 is toegekend aan het boek 'De kwestie verwarde personen' van Bauke Koekkoek.

Colofon

Opmaak

Marcel Grotens

Foto's

Omslag en pagina 2: Marcus Spiske/Didier Weermaels.

Drukwerk

Drukwerknodig.nl

© 2022, Stichting Maatschappij en Veiligheid

The background of the entire page is a collage of various Euro banknotes. A solid red horizontal bar is positioned at the top. The main text area has a light blue background. The bottom of the page features a dark blue rectangular box containing text about the report's authorship. The overall design is professional and thematic, relating to finance and security.

Het Nederlandse financiële stelsel is kwetsbaar voor fraude en witwassen. Een belangrijk instrument om die kwetsbaarheid te verminderen is de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering (Wwft), waarin een 'poortwachtersfunctie' voor onder andere banken is geregeld. Over deze wet is de afgelopen jaren veel discussie geweest en deze discussie heeft zich toegespitst op de rol van de banken.

Banken hebben fors extra geïnvesteerd in hun poortwachtersfunctie. Inmiddels dringt zich de vraag op wat de effecten van al die extra activiteiten zijn. Leiden ze wel tot de gewenste voorkoming en terugdringing van witwassen? En welke ongewenste neveneffecten hebben ze? De Wwft heeft de afgelopen jaren onmiskenbaar aan belang gewonnen, maar kraakt ook in zijn voegen. Er dreigt verlamming te ontstaan. Hoe die te voorkomen? Wat is daarvoor nodig?

De uiteindelijke ambitie moet zijn om Nederland tot een leidend land te maken in witwasbestrijding. De poortwachtersfunctie van banken is een cruciaal element in die bredere ambitie. Dit rapport spitst zich toe op de vraag hoe die poortwachtersfunctie, als onderdeel van een bredere keten van activiteiten, beter en effectiever gemaakt kan worden.

Het rapport is vervaardigd op verzoek van de Stichting Maatschappij en Veiligheid door een commissie waarin de volgende personen zitting hadden: André ten Damme (voormalig partner EY), Gert Jan Kroese (partner CPI), Gerald Santing (ex-AfM), Norbert Siegers (hoofd TMNL), Hennie Verbeek Kusters (hoofd FIU-Nederland), Jaap van Manen (SMV, adviseur commissie), Pieter Tops (SMV, adviseur commissie).