

# De Nederlandse aanpak van witwassen: terugblik en toekomstperspectief

Marcel Pheijffer  
Nyenrode Business Universiteit

# Korte terugblik

Invoering wetgeving:

- Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT, 1993).
- Wet Identificatie bij Financiële Dienstverlening (WID, 1993).
- Wet inzake de Wisselkantoren (WWK, 1994).
  
- Wet MOT en WID zijn samengevoegd tot de Wet ter voorkoming van Witwassen en financiering van terrorisme (WWFT, 2008).



**Waarom is het meldsysteem in  
NL anders geregeld dan elders in  
de wereld?**

# Reactie meldingsplichtigen tijdens wetgevingstraject

- In de FATF-beschrijving van een “suspicious transaction” ligt de nadruk op de verdenking of redelijke gronden tot verdenking.
- Meldingsplichtige instellingen gaven in de uitvoerige gesprekken in aanloop naar de nieuwe wet aan, dat zij zichzelf niet in staat achtten tot “verdacht verklaren”.
- Zij hebben immers geen toegang tot opsporingsmiddelen en -bevoegdheden.

# Reactie wetgever

- Dit uitgangspunt is in lijn met hoe de Nederlandse wet werkt: of er sprake is van een concrete verdenking kan alleen worden bepaald door de opsporing en het Openbaar Ministerie.
- Daarom koos de overheid er in 1994 voor om in de wet een zorgvuldig onderscheid te maken tussen **ongebruikelijke** en **verdachte** transacties.
- Daarmee werd de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het Nederlandse meldsysteem een feit.

# Uitgangspunt wetgeving 1993

- De FIU-Nederland vormt daarmee de buffer tussen ongebruikelijke transacties en verdachte transacties, tussen de private sector en de publieke sector.
- Een zeer bewuste keuze om de verantwoordelijkheden en daarmee taken op deze manier te verdelen: de private kant van de meldketen bepaalt wat ongebruikelijk is, de publieke kant wat verdacht is.
- Met andere woorden, op basis van de Nederlandse context is gekozen voor een systeem waarin de taken en verantwoordelijkheden liggen bij de partij die er het best voor uitgerust is.

# Conceptueel uitgangspunt 1993

- Poortwachters kennen hun klanten en dienstverlening als geen ander en hebben daarom het beste zicht op wat ongebruikelijk is.
- De FIU-Nederland kan met haar analysevaardigheden en bronnentoeegang vervolgens bepalen of er sprake is van een verdachte transactie.
- De inlichtingen-, veiligheids- en opsporingsdiensten kunnen met deze verdachte transacties vervolgens hun onderzoeken voeden en richting geven.
- Op die manier voegt iedere partij waarde toe aan de meldketen op dat punt waar haar specifieke en unieke kracht ligt.

# Banken de pineut

## Hoogste boete ooit voor ING: winst bank ging boven controle op witwassen

Met 775 miljoen euro heeft ING dinsdag de duurste schikking ooit met justitie in Nederland getroffen. Minstens zo pijnlijk is de imagoschade die de witwasaffaire oplevert: ondanks alle crisisbeloften beknibbelde de bank uit winstbejag op het interne toezicht.

Koen Haegens 4 september 2018, 19:25

## Het witwassen bleef bij Rabobank jarenlang onder de radar

**Antiwitwasbeleid** De Rabobank liet potentiële witwasklanten jarenlang ongemoeid, blijkt uit onderzoek van *NRC*. En ondanks grote investeringen lopen de achterstanden in controles nog altijd op. „Bij vrijwel elk filiaal was wel wat mis.”



ABN AMRO schikt voor 480 miljoen om witwasfraude

Het bedrag van de schikking bestaat uit een boete van €300 miljoen, plus €180 miljoen 'ter ontneming'. Dit laatste bedrag geeft weer wat de bank - volgens het OM - over zes jaar zou hebben uitgespaard door het gebrekkige [antiwitwasbeleid](#).



# Bankbestuurders de pineut?

- ING: Ralph Hamers, strafrechtelijk onderzoek.
- ABN-AMRO: mogelijke vervolging ex-ministers Gerrit Zalm en Joop Wijn.

# Hamers negeerde interne signalen

Uit een overzicht van alle rapporten van de interne accountantsdienst in de periode 2010-2016 bleek van de volgende structurele problemen:

1. Het **ontbreken** of **onvolledig** zijn van CDD-dossiers (incl. UBO-problematiek);
2. Het toekennen van **onjuiste** risico-classificaties, ook aan politiek prominente personen (PEP's);
3. Het **niet op orde hebben** van het (periodieke) CDD-review-proces;
4. Het **niet of te laat** beëindigen van klantrelaties;
5. Het **onvoldoende** functioneren van het transactiemonitoringssysteem;
6. Het in **verkeerde** segmenten indelen van klanten, waaronder ook trustklanten;
7. Het **onvoldoende** beschikken over kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit.

# Hamers negeerde interne signalen

*‘Uit het dossier blijkt voorts dat in 2014 beklagde middels een **alarmerend e-mailbericht** door het hoofd van de afdeling juridische zaken op de hoogte werd gebracht met betrekking tot tekortkomingen inzake de toezichthoudende taken van de bank.*

*In het bericht wordt de MBB (Management Board Banking) **geadviseerd zo snel mogelijk actie** op de CAS-bevindingen te nemen, omdat anders niet alleen **ING een groot risico op vervolging loopt** maar ook de leden van de MBB, nu de bevindingen van de CAS aan hen zijn gerapporteerd en zij geacht worden daarop te handelen.’*

# Hamers negeerde ook externe signalen

*'In het dossier bevindt zich tevens een inspectierapport van de Europese Centrale Bank (ECB) gedateerd 7 juli 2015 inzake ING Group met daarin diverse gesignaleerde tekortkomingen ten aanzien van de compliance functie.*

*Beklaagde wordt als getuige met deze bevindingen geconfronteerd en zegt het rapport te kennen en dat het stevige bevindingen zijn. Hij geeft aan dat dit een on-going discussie is met de ECB en dat de ECB een heel ander toezicht verwachtte dan er op dat moment was.*

*Ten aanzien van rapportage van de Nederlandse Bank (DNB) inzake tekortkomingen heeft beklagde geen specifieke herinnering. Dat ligt anders bij de vicevoorzitter van de ING, die optrad namens de ING als beklagde er niet was. Ook het hoofd Nederland van ING was op de hoogte van signalen van DNB over compliance tekortkomingen bij ING.'*

# Oordeel Gerechtshof

*‘Gezien het vorenstaande is naar het oordeel van het hof de conclusie gerechtvaardigd dat de **top van ING op de hoogte was van de tekortkomingen** van het ING compliance beleid in de door het onderzoek Houston bestreken periode.*

***Beklaagde was als CEO bevoegd en redelijkerwijs gehouden maatregelen te treffen** ter voorkoming van de strafbare gedragingen van ING NL.*

*Hij heeft dit echter niet alleen **nagelaten** en daardoor deze gedragingen bevorderd, maar hij heeft daardoor ook **bewust de aanmerkelijke kans aanvaard dat de verboden gedragingen zich zouden voordoen.**’*

# Systeem wordt in 2022 nog verdedigd door Kaag, Minister van Financiën

- 'Het meldsysteem in Nederland is bewust zo laagdrempelig mogelijk ingericht, om alle poortwachters (niet alleen banken) zoveel mogelijk te ontlasten in het verrichten van onderzoek naar ongebruikelijke transacties'.
- Het melden van verdachte transacties zal extra lasten met zich mee brengen voor poortwachters, aldus de minister.
- 'Immers, poortwachters dienen in zo'n systeem diepgravender onderzoek te doen naar transacties om vast te stellen of er meer aan de hand is dan enkel een ongebruikelijkheid. De FIU-Nederland is daarvoor beter geëquipeerd.'

# Maar er is veel kritiek op het systeem: melders

## Bestuurder ABN uit kritiek op witwasaanpak

Financieel Recht Advocaten > Nieuws > Bestuurder ABN uit kritiek op witwasaanpak


### Aanpak niet houdbaar


Het OM heeft meerdere boetes opgelegd bij verschillende banken wegens het niet voldoende handhaven van het anti-witwasbeleid. Dit heeft de banken – waaronder de ABN – doen besluiten om fors te investeren in personeel. In combinatie met de schikking zou de ABN een verdubbeling in kosten hebben ten opzichte van vorig jaar.

Volgens Bornfeld is deze aanpak niet houdbaar. 'Banken geven nu jaarlijks zo'n € 500 mln uit aan witwasbestrijding. Het geld gaat vooral op aan het inhuren van veel extra personeel. Dat is een kortetermijnoplossing.' Ook voert hij aan dat de jaarlijkse toezichtkosten per klant nu tussen de €100 – € 200 liggen. Met de miljoenen rekening, die door ABN worden beheerd, zullen de totale toezichtkosten aanzienlijke bedragen bereiken.

Interview • 25 nov '19 06:00

### Rabobank noemt witwasaanpak niet effectief

 Marcel de Boer, Eva Rooijers



Rabo-topman Wiebe Draijer: 'We moeten naar een systeemwaakhond. Het zijn complexe en intelligente internationale organisaties die het systeem binnendringen.' Foto: Hollandse Hoogte

**In het kort**

- De huidige witwasaanpak schiet tekort en is ineffectief, stelt Rabobank-bestuursvoorzitter Draijer
- Volgens de topman is de verhouding scheef tussen de publieke inspanningen en die van banken

# Maar er is veel kritiek op het systeem: DNB/Politiek



NOS Nieuws • Dinsdag 25 september 2018, 15:27



## **DNB: Nederlandse banken doen te weinig tegen malversaties**

Nederlandse banken doen te weinig om witwaspraktijken zoals bij ING te voorkomen. Dat heeft De Nederlandse Bank (DNB) gerapporteerd aan minister Hoekstra van Financiën naar aanleiding van de misstanden bij ING en de boete van 775 miljoen euro.



## **ING-topman gaat in Kamer door het stof vanwege witwaszaak**

Door NU.nl

17 okt 2018 om 17:51  
Update: 5 jaar geleden

56 reacties

Delen

**ING-bestuurslid Steven van Rijswijk is woensdag in de Tweede Kamer diep door het stof gegaan tijdens een hoorzitting over de witwaspraktijken van de bank tussen 2010 en 2016. "Ik voel me verschrikkelijk", zei Van Rijswijk over de situatie.**

Van Rijswijk trok vanaf het begin ruiterslijk het boetekleed aan. "We hebben fouten gemaakt. Grote fouten", zei hij.

Toch kon die erkenning niet verhelpen dat de Kamerleden tijdens de hoorzitting verbaasd en kritisch waren. "Het deed pijn hoe ING lichtzinnig over zo'n groot schandaal heenstapte", zei VVD-Kamerlid Roald van der Linde.

Volgens PvdA'er Henk Nijboer is dit misschien wel het grootste bedrijfsschandaal van deze eeuw. "De reactie van het bestuur was laatdunkend en geeft geen vertrouwen dat de problemen worden opgelost."

Tony van Dijck (PVV) vindt het frustrerend dat banken een maatschappelijke functie hebben, maar het telkens misgaat als "puntje bij paaltje komt".



# Maar er is veel kritiek op het systeem: burgers en bedrijven



## Kafkaïaanse reflex

Dat semipublieke organisaties zich na openlijke hoon en kritiek soms terugtrekken in nog meer automatisering en bureaucrativering is een typisch kafkaïaanse reflex. Na het constateren van ernstige misstanden als gevolg van procedures waarin de menselijke maat grotendeels ontbreekt, volgt juist vaak meer van hetzelfde.

Organisaties spannen zich vervolgens namelijk tot het uiterste in om dergelijke situaties naar de toekomst toe te voorkomen. Ze weigeren echter om in te zien dat juist het ontbreken van de menselijke maat vaak de oorzaak is van hun oorspronkelijke problemen. Als gevolg hiervan volgt juist vaak meer van hetzelfde met als eindresultaat dat onschuldige burgers compleet kunnen worden vermalen binnen hun bureaucratische molens.

Massa-surveillance binnen de bancaire sector is vragen om problemen

# Maar er is veel kritiek op het systeem: pers



8 JULI 2022 · 27 MIN

## Anti-witwasbeleid kost miljarden en levert weinig op



HENK WILLEM SMITS



HUGO RASCH

12 CONNECTIES

16 BIJDRAGEN

Op 'ongebruikelijk uitgesproken' wijze maakte de Raad van State recent gehakt van een nieuw voorstel om de wet ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering aan te scherpen. De witwasbestrijding ligt al jaren onder vuur: het kost enorm veel en lijkt weinig op te leveren. Waarom is iedereen ontevreden, behalve de overheid zelf?



Weinig strafzaken uit witwasmeldingen banken'

# Kern van de kritiek

- De **overheid doet te weinig met meldingen** en koppelt onvoldoende terug wat met de meldingen wordt gedaan.
- **Financiële instellingen investeren veel in compliance, de investeringen en capaciteit van de overheid steken er schril bij af.**
- Het systeem is effectiever indien **verdachte in plaats van ongebruikelijke transacties** worden gemeld.
- **Private partijen** moeten onderling **informatie kunnen uitwisselen** om 'de echte boeven te pakken'.
- Nu zijn we **vooral bezig met formaliteiten**.
- Geeft veel bureaucratie en gaat **ten koste van de klanten**.

**Evaluatie**

**door FATF**

**(augustus 2022)**

# Kritiek ook in FATF-evaluatie

- Periodiek evalueert de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) de stand van zaken met betrekking tot de witwasbestrijding.
- Eind augustus 2022 verscheen een rapport over Nederland.
- Framing vanuit de verantwoordelijke ministeries is dat het een positief rapport betreft.
- Deels terecht, maar ook stevige kritiek.

# Positief

- In het algemeen is **Nederland goed op de hoogte van de risico's** op het gebied van witwassen.
- **Robuust systeem van samenwerking** – zowel beleidsmatig als operationeel - **binnen de overheid** bij het bestrijden van witwassen.
- **Het systeem loopt ook voorop wat betreft publiek-private samenwerking** en in informatiedeling ter bestrijding van witwassen.

# Negatief

- Onvoldoende zicht op de **gronddelicten** van witwassen.
- De **sancties** die in witwasmaken worden opgelegd, **zijn laag**, ook in complexe en ernstige zaken en worden derhalve als onvoldoende afschrikwekkend beschouwd.
- **Grote banken** hebben de neiging om te veel klanten zonder deugdelijke motivering als **laagrisicoklanten** te classificeren.
- Ondanks twee recente **spraakmakende buitengerechtelijke schikkingen** met Nederlandse grootbanken leunen sommige toezichthouders zwaar op **informele handhavingsmaatregelen en waarschuwingen**.

**Rapport**

**DNB**

**(september 2022)**



# Vervolgens komt toezichthouder DNB met een herijking van het beleid

- Na de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de FATF komt DNB met het rapport 'Van herstel naar balans'.
- Het betreft een *'vooruitblik naar een meer risicogebaseerde aanpak van het voorkomen en bestrijden van witwassen'*.
- Kern: hoe maken we aan de publieke en de private kant en in publiek/private samenwerking een effectiever en efficiënter systeem?

# Een meer risicogebaseerde aanpak

- **Betere risico-identificatie van klanten**, waardoor aan laagrisicoklanten minder en aan hoogrisicoklanten meer aandacht wordt geschonken.
- Door **slimmere inzet van datagedreven technologische innovaties** (met adequate waarborgen inzake privacy, non-discriminatie en uitlegbaarheid).
- **Versterken van de keten** door sterkere coördinatie en prioritering.
- Onderzoeken of de effectiviteit van het melden van ongebruikelijke transacties kan verbeteren door de aandacht te richten op **verdachte transacties**.

# Effect van 'ongebruikelijk' naar 'verdacht'

Tabel 1 Aantal ongebruikelijke en verdacht verklaarde transacties

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Ongebruikelijke transacties</b>	361.015	394.743	541.236	722.239	1.230.411
waarvan gemeld door:					
banken	22.789	67.524	147.952	245.143	262.991
betaaldienstverleners	309.619	291.589	350.775	422.878	638.218
cryptodienstverleners				7.309	301.928
overig	28.607	35.630	42.509	54.218	27.274
gedeelte op grond van:					
subjectieve factoren	68%	69%	59%	57%	45%
objectieve factoren	32%	31%	41%	43%	55%
<b>Verdachte transacties</b>	40.546	57.950	39.544	103.947	96.676
waarvan gemeld door:					
banken	4.163	15.437	12.919	40.382	47.325
betaaldienstverleners	33.533	39.239	21.996	56.866	38.513
cryptodienstverleners				3	5.860
overig	2.850	3.274	4.629	6.699	4.978

Bron: FIU Nederland Jaaroverzichten 2019, 2020, 2021. Ongerekend 'wettelijke indicator objectief o2' (de lijst met daarop door de Europese Commissie aangewezen risicolanden).

**Beleidsagenda kabinet (september 2022)**

**en**

**wetsvoorstel (oktober 2022)**

# Drie uitgangspunten

1. **Streng waar nodig** (b.v.: verhoging strafbedreiging witwassen).
2. **Ruimte waar mogelijk** (b.v.: minder zware eisen voor kleine instellingen en laagrisicoklanten).
3. **Metten om te weten** (b.v.: meetbare doelen, verbeteren gebruik verdachte transacties).

## Maar ook: tegengaan derisking

- Het kabinet ontvangt de afgelopen tijd meer signalen over klanten die **geen of beperkte toegang tot het betalingsverkeer** krijgen vanwege witwasrisico's die zich voordoen bij een bepaalde groep of sector waartoe de klant behoort (**derisking**).
- Zo zijn er signalen dat, onder andere, autohandelaren, verenigingen en stichtingen, sekswerkers en professionele voetbalclubs als sector **geweigerd worden door banken** op basis van een sectorbreed witwasrisico.
- Dit is niet wenselijk; een Wwft-instelling behoort een **individuele afweging** te maken van elke klant en een **individuele klant niet te weigeren enkel op basis van een sectorbreed witwasrisico**.

## En voorts:

- **Bevorderen van kennisuitwisseling** tussen banken en (hoogrisico)sectoren om zo de risico-gebaseerde benadering die de Wwft van banken verwacht te verbeteren.
- **Inzetten op het vergroten van de feedbackloop** tussen publieke partijen (opsporings- en vervolginginstanties, toezichthouders) en private instellingen (de 'poortwachters').

# Wetsvoorstel: gezamenlijke monitoring mogelijk

- Om de kans te verkleinen dat een kwaadwillende cliënt door middel van **shopgedrag** toegang krijgt tot het financiële stelsel en om te voorkomen dat elke instelling van vooraf aan hoeft te beginnen met het verzamelen van relevante gegevens, is het **noodzakelijk dat instellingen informatie uitwisselen** bij een cliënt met indicaties van een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme.
- **Onderzoeksplicht**: Hiertoe wordt in dit wetsvoorstel de verplichting opgenomen voor instellingen om, indien een zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengt te onderzoeken of de cliënt een andere instelling uit dezelfde categorie om dienstverlening heeft verzocht, bij deze instelling dienstverlening heeft afgenomen of op dit moment afneemt.
- Indien hier sprake van is, dient de instelling navraag te doen bij de andere instelling naar gebleken risico's op witwassen of financieren van terrorisme.
- Indien de andere dienstverlener dergelijke risico's heeft geconstateerd, is deze gehouden de relevante gegevens onverwijld te verstrekken. Het gaat hier met nadruk om één op één uitwisseling tussen instellingen.



# Gevolg: initiatief van de banken


## Transaction Monitoring Nederland (TMNL)

- Het blijkt dat als banken transacties **gezamenlijk monitoren** in plaats van individueel dit een **positief effect** heeft op de effectiviteit van de monitoring.
- **Ongebruikelijke transacties worden vaker en eerder ontdekt**, doordat het samenvoegen van de informatie van de verschillende banken leidt tot een breder en beter beeld van criminele netwerken.
- Dit maakt het moeilijker voor criminelen om de monitoring van banken te omzeilen door transacties via verschillende banken laten lopen.
- Met dit wetsvoorstel wordt een grondslag opgenomen in de Wwft voor banken om een gezamenlijke voorziening in te richten ten behoeve van de **verplichting om transacties te monitoren**. In deze voorziening kunnen de transactiegegevens van cliënten van de individuele banken worden gecombineerd en in samenhang worden gemonitord.

# Het voorstel tot gezamenlijke monitoring door banken (TMNL) wijst Raad van State af

- De massale schaal waarop banktransacties gezamenlijk zullen worden gemonitord, is ongekend en betekent een **vergaande inbreuk op de vertrouwelijkheid van zakelijke en particuliere cliëntgegevens**.
- Daarbij gaat het niet alleen om een vergaande inbreuk op het recht op privacy, deze monitoring kan ook leiden tot **uitsluiting en discriminatie**.
- De **noodzaak en proportionaliteit** van de gezamenlijke transactiemonitoring is **niet aangetoond**.
- Daarbij komt dat de **rechtsbescherming in het geding** is. Het wetsvoorstel voorziet niet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van burgers en bedrijven maar laat het regelen daarvan over aan de banken.
- De Afdeling adviseert daarom de grondslag voor de gezamenlijke transactiemonitoring te **schrappen en van gezamenlijke transactiemonitoring af te zien**.

## Brussel dwarsboomt gezamenlijke witwasaanpak Nederlandse banken

 Rutger Betlem, Mathijs Rotteveel



ABN Amro-kantoor op de Zuidas. Foto: Kim van Dam /ANP

### In het kort

- Een nieuwe Europese wet legt een bommetje onder de gezamenlijke witwasaanpak van banken.
- Het door vijf grootbanken opgerichte analysebedrijf TMNL mag alleen nog onder strenge voorwaarden een onderzoek starten.
- Het Europese besluit is een grote tegenvaller voor de financiële sector. Zij zien de kosten van het poortwachterswerk exploderen.

Het Nederlandse anti-witwasproject Transactiemonitoring Nederland (TMNL) mag niet verder in zijn beoogde opzet. Het initiatief, dat witwasonderzoek efficiënter en effectiever moet maken, stuit op bezwaren vanuit Brussel. Gezamenlijk witwasonderzoek is alleen nog toegestaan onder strenge voorwaarden.

Het Europese verbod is een grote overwinning voor privacy-instanties als de Autoriteit Persoonsgegevens. Zij omschreven TMNL eerder als een sleepnet en massasurveillance. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft minister van Financiën Steven van Weyenberg (D66) dat Transactie Monitoring Nederland (TMNL) niet aansluit bij het nieuwe raamwerk van nieuwe Europese witwasregels.

### Strenge voorwaarden

Deze Europese wet, die ter goedkeuring bij het Europees Parlement ligt, verbiedt dat banken zonder reden gezamenlijk onderzoek doen naar klanten. 'Volgens de verordening mag je straks alleen gegevens van klanten geassocieerd met een hoog risico delen', zegt Helène Erftemeijer, sectorcoördinator antiwitwassen bij de Nederlandse Vereniging van Banken.