

Notitie Regulering Witwassen (WWFT)

Aanleiding:

Onvrede bij zowel poortwachters als ondernemers over de uitwerking van de anti-witwasregels.

Samenvatting:

In Nederland wordt veel crimineel geld witgewassen. De Wet voorkoming Witwassen en Terrorismefinanciering (WWFT) moet er voor zorgen dat het Nederlandse financiële stelsel minder kwetsbaar wordt hiervoor. In de WWFT worden aan ondernemers verplichtingen opgelegd die betrekking hebben op checken van (nieuwe) klanten (know your customer) en het controleren van (bank)transacties (met een meldplicht bij ongebruikelijkheden). De belangrijkste spelers die deze taken moeten uitvoeren zijn de zogenaamde poortwachters (makelaars, banken, advocaten, trustkantoren, notarissen, accountants en levensverzekeraars). Zij moeten voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van het betalingsverkeer of andere financiële transacties. Zij doen dat als onderdeel van een keten samen met o.a. toezichthouders, opsporingsinstanties en het Ministerie van Financiën.

De vraag rijst of de vele inspanningen die door poortwachters ten gevolge van de WWFT gepleegd worden, de gewenste effecten hebben. Veel bonafide ondernemers ervaren veel negatieve gevolgen van de WWFT, criminelen vinden een omweg om toch te kunnen witwassen en de overheid heeft onvoldoende capaciteit om voor opvolging van de meldingen te zorgen. Het systeem kan en moet effectiever en efficiënter.

Onze voorstellen zijn:

- Publiek-private samenwerking versterken, meer dan alleen regelgeving
- Invulling van open normen door sectorale afspraken tussen toezichthouder, poortwachter en branche.
- Prioritering en automatisering van meldingen
- Datakluis om dubbel werk te voorkomen
- Poortwachters moeten elkaar kunnen waarschuwen voor criminelen
- Zorg dat de poortwachters veilig kunnen melden
- Terugkoppeling na een melding
- Opvolging van meldingen door versterking van de justitieketen.

Bijlage

Problematiek criminaliteit en witwassen

We hebben in Nederland een groot drugsprobleem hetgeen veel ondermijnende criminaliteit met zich brengt maar ook zorgt voor grote stromen van contant crimineel geld. Witwassen is het uitvoeren van transacties om de illegale herkomst van geldsommen te maskeren. In Nederland wordt naar schatting 16 miljard euro per jaar witgewassen, al valt dit per definitie moeilijk in te schatten. Dat is ongeveer 2,5% van het bruto nationaal product. Het betreft zowel geld dat op criminele wijze verdiend is in Nederland als geld dat door buitenlandse criminelen via Nederland wordt witgewassen. Nederland is in vergelijking met andere landen een aantrekkelijk land om geld weg te sluizen¹. Deze criminele geldstroom moet ergens naar de bovenwereld worden gebracht om te kunnen uitgeven. Het geld moet dus witgewassen.

Huidig beleid: Wet Voorkoming Witwassen en Terrorismefinanciering

Om de kwetsbaarheid van ons financiële stelsel te verminderen en dus te voorkomen dat crimineel geld middels bijvoorbeeld financiële dienstverleners zoals banken wordt witgewassen, is de Wet Voorkoming Witwassen en Terrorismefinanciering (WWFT) ingevoerd. Daarmee wordt van allerlei poortwachters (makelaars, banken, advocaten, trustkantoren, notarissen, levensverzekeraars en accountants) verwacht dat zij checken op mogelijk witwassen van crimineel geld.²

Als de poortwachter de geldstromen en de bijbehorende cliënten nauwkeurig checkt³, wordt getracht voor criminelen een barrière op te werpen. Een poortwachter checkt en meldt vervolgens een ongebruikelijke transactie bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL). De FIU-NL doet nader onderzoek naar deze meldingen van ongebruikelijke transacties en kan deze verdacht verklaren. Verdacht verklaarde transacties worden vervolgens doorgestuurd naar opsporings- en veiligheidsdiensten. Het Openbaar Ministerie kan eventueel een strafrechtelijk onderzoek starten en de verdachte strafrechtelijk vervolgen voor witwassen en voor de rechter brengen.

De poortwachters genoemd in de WWFT moeten hun rol nauwgezet uitvoeren. Dat wil zeggen dat zij hun bedrijfsvoering dusdanig moeten inrichten dat integriteitsrisico's worden gesignaleerd en worden beheerst. Doen ze dat niet of onvoldoende dan lopen zij het risico strafrechtelijk te worden vervolgd door het Openbaar Ministerie. E.e.a. heeft inmiddels geleid tot enorme schikkingen die betaald zijn door diverse banken, van meer dan 1 miljard euro wegens ernstige tekortkomingen in de naleving van de WWFT-verplichtingen en staat een bank onder verscherpt toezicht van De Nederlandsche Bank.

¹ [National Risk Assessment witwassen - AMLC](#) het Nederlandse financiële stelsel is kwetsbaar voor fraude en witwassen. Deze kwetsbaarheid komt door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Daarnaast zorgt de grote behoefte aan witwassen vanwege de grote drugsindustrie voor kwetsbaarheid van het financiële stelsel.

² Uiteraard is er naast de uitvoering van de WWFT ook een beleidsinzet om criminaliteit te voorkomen, zodat er geen sprake meer is van witwassen, zoals controles in de haven op de in-en uitvoer van verdovende middelen en de inzet op repressieve maatregelen op de criminele netwerken door politie en justitie. Dit valt buiten de scope van deze notitie.

³ De Sanctiewet heeft nauwe samenhang met de verplichtingen rondom WWFT. Ook de checks verbonden aan de Sanctiewet zijn voor de poortwachters eveneens tijdrovend en intensief. De Sanctiewet valt buiten de scope van deze notitie.

Dit alles heeft bij alle banken maar ook bij andere poortwachters gezorgd voor intensivering van hun controles op transacties. De banken hebben inmiddels – in een toch al krappe arbeidsmarkt - ruim 20.000 fte aangenomen in het kader van ‘know your customer’ en de-risking om aan de verplichtingen te voldoen. De poortwachter wil ieder risico op witwassen proberen uit te bannen en verleent minder financiële diensten. Gevolg is dat klanten allerlei vragen moeten beantwoorden ter verificatie alvorens producten of diensten te kunnen afnemen. Bij twijfel worden de diensten geweigerd. Ten gevolge van deze intensieve controles is aantal meldingen ongebruikelijke transacties van banken maar ook van andere poortwachters enorm gestegen.

Knelpunten

We hebben – via verplichtingen bij private poortwachters - een enorm systeem opgebouwd om financiële transacties te controleren, te melden en soms ook te blokkeren. De vraag is of deze aanpak nu de gewenste effecten heeft in het afschrikken en opsporen van witwaspraktijken in Nederland. Statistieken hierover zijn niet beschikbaar, maar we zien dat de huidige uitvoering van het beleid onvoldoende effectief en efficiënt is, om een aantal redenen:

- **Meldingen worden niet goed opgevolgd.** Ten gevolge van de intensivering van de invulling van de poortwachtersrol zijn in 2021 naar verwachting meer dan 1 miljoen meldingen gedaan van ongebruikelijke transacties door poortwachters. Daarmee wordt de stijgende lijn van de afgelopen jaren voortgezet en kent het zelfs dit jaar een flinke piek (2020 waren er ruim 722.000 ongebruikelijke transacties). De FIU-NL heeft echter ondanks de uitbreiding van 60 naar 80 fte, de grootste moeite om het aantal meldingen te verwerken. Er is veel te weinig capaciteit bij FIU-NL om het aantal meldingen aan te kunnen. Bovendien wordt, als een ongebruikelijke transactie verdacht wordt verklaard, onvoldoende vervolging ingezet wegens het capaciteitsprobleem bij de opsporingsdiensten, bij het OM en bij de rechtbanken. Er zijn geen statistieken over het aantal criminelen dat wordt afgeschrikt, maar de opvolging in termen van opsporing en vervolging is vrijwel nihil.
- **Het systeem is volledig in onbalans geraakt.** Het gevolg is dat aan de voorkant van de keten een enorme inspanning wordt gevraagd (1 op 5 bankmedewerkers is belast met WWFT-verplichtingen) terwijl aan de achterkant de overheid niet mee opschaalt. Het doel van de WWFT, namelijk het tegengaan van criminelen die willen witwassen, wordt niet gehaald doordat de keten suboptimaal functioneert doordat de overheid nauwelijks acteert op de gedane meldingen. Alleen al de banken hebben ongeveer 20.000 fte aangenomen om witwassers tegen te houden. Los van het enorme bedrag aan geld dat dit kost⁴, staat het in schril contrast tot 3400 wijkagenten die Nederland telt en 80 fte die werkzaam is bij FIU-NL.
- **Belemmering informatie-uitwisseling maakt uitvoering minder effectief en duur.** Er zijn nog veel juridische belemmeringen om informatie uit te wisselen tussen alle betrokken partijen (publiek en privaat). Dit leidt tot lagere pakkans, inefficiëntie en

⁴ 1,4 miljard euro aan kosten voor compliance-activiteiten bij banken

frustratie⁵. De poortwachter-bedrijven moeten vaak vergelijkbare onderzoeken doen naar dezelfde klanten en/of transacties. Dat leidt tot dubbel werk. Bovendien zou meer informatie-uitwisseling kunnen bijdragen aan preventie. Hier is nog veel te winnen.

- **Combinatie van open norm en hoge sancties.** De poortwachters voelen het zwaard van Damocles (hoge boetes) boven hun hoofd, maar de regels over wat nu een risico is en wat niet, en welke gevolgen hieraan gegeven moeten worden zijn onduidelijk. Poortwachter moeten hier zelf een invulling aan geven. Dit heeft een aantal grote nadelige consequenties:
 - **Rechtsonzekerheid voor poortwachters.** Poortwachters weten eigenlijk niet goed wanneer zij hun systemen veilig genoeg hebben ingericht. Dat leidt tot rechtsonzekerheid, en wanneer er iets mis gaat, kan er eenvoudig een hoge boete opgelegd worden, ook al zijn risico's beheerst, maar is er toch iets mis gegaan. Dit heeft als effect dat poortwachter zeer strenge eisen kunnen opleggen aan hun klanten, die niet in verhouding staan tot het werkelijke risico. Dit om elke mogelijkheid van een mogelijke sanctie weg te nemen.
 - **Disproportionele eisen voor klanten.** Het gevolg van bovenstaande is dan weer dat disproportionele eisen bij klanten / bedrijven worden gelegd die lasten verhogen, transacties belemmeren en vertragen, en soms zelfs onmogelijk maken, ook al gaat het om bonafide bedrijven. Terwijl de witwasser - als hij al langs een poortwachter komt- uiteindelijk na een melding toch niet wordt aangepakt. Er worden aan klanten vele vragen gesteld, verminderde bancaire diensten voor sommige sectoren, extra kosten voor risicovolle diensten of weigering van diensten. Voorbeelden zijn extra kosten bij inleveren van coupures van 500 euro, ontzegging van het gebruik van sealbags, nadere vragen bij verhoogde omzet hetgeen leidt tot veel administratieve lasten enz. Ondernemers die afhankelijk zijn van contant geld (bijvoorbeeld door internationale handel met een land dat het systeem van instant payments niet ondersteunt) wordt het ondernemen belet. Sommige ondernemers dreigen zelfs unbankable te worden. Dit maakt ondernemen voor bonafide ondernemers compleet onmogelijk.
- **Ambt van poortwachter wordt onaantrekkelijk en onveilig.** Door de angst voor de toezichthouder verlaagt de aantrekkelijkheid van het ambt van poortwachter. Poortwachters hebben bovendien het gevoel op eieren te lopen en het gevoel over

⁵ Recent voorbeeld van de beperkingen op gebied van informatiedeling [Wet plan van aanpak witwassen. - Raad van State.](#)

Het wetsvoorstel waarover de Raad van State adviseerde, wijzigt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet toezicht trustkantoren 2018 en bevat de volgende maatregelen:

- gezamenlijk monitoren van betalingstransacties mogelijk maken voor banken;
- gegevensdeling mogelijk maken tussen instellingen voor onderzoek naar cliënten met een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering;
- verbod voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren in goederen om transacties vanaf € 3.000 in contanten te verrichten, en
- strengere regels voor trustkantoren

De Raad van State heeft t.a.v. eerste twee punten negatief geadviseerd. De Raad is van oordeel dat een vergaande inbreuk op de vertrouwelijkheid van gegevens van burgers en bedrijven wordt gemaakt door de voorgestelde informatie-uitwisseling bij gezamenlijke monitoring van banktransacties en bij cliëntenonderzoek.

onvoldoende instrumenten te schikken om de poort voldoende te bewaken. Bovendien wordt bij een melding van een ongebruikelijke transactie, indien hier wel opvolging aan wordt gegeven, de ondernemer opgenomen in het dossier. Dit kan leiden tot onveilige situaties, omdat de verdachte/crimineel hier ook inzage in kan krijgen.

- **Het systeem wordt omzeild via ondergronds bankieren.** Criminelen zijn inventief en zoeken altijd manieren om hun criminele handelen voort te kunnen zetten. O.a. door de WWFT, zoeken zij andere manieren zoals het zogenaamde ‘hawala-bankieren’. Dat is een wereldwijd opererend stelsel van underground banking gebaseerd op vertrouwen. Op deze manier kunnen criminelen eenvoudig hun geld witwassen. Dit gaat dus helemaal buiten het officiële betalingsverkeer om en buiten het zicht van de poortwachters om. Dit probleem wordt ook door de overheid onderkend⁶.

Inzet van VNO-NCW en MKB-Nederland

De hierboven genoemde knelpunten zien we bevestigd door het onlangs verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer⁷. Ook de DNB doet momenteel nader onderzoek naar de problematiek. We gaan binnenkort in gesprek met de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Financiën om de problematiek en mogelijke oplossingen te bespreken. Daarbij willen we komen tot gezamenlijk inzicht in de problematiek en de volgende oplossingsrichtingen bespreekbaar maken:

- **Publiek-private samenwerking versterken, meer dan alleen regelgeving.** Ons gezamenlijk uitgangspunt en doel moet zijn: een veilig Nederland. Momenteel gaat het gesprek eigenlijk alleen over uitvoering en naleving van regelgeving. De scope moet worden verbreed van wettelijke plicht van de poortwachters naar de vraag: ‘hoe houden we gezamenlijk, effectief en efficiënt Nederland veilig? Wat zijn de specifieke prestaties die geleverd moeten worden om dat doel te bereiken? Dat gesprek moet op basis van gelijkwaardigheid plaatsvinden en ieder vanuit zijn of haar eigen maatschappelijke rol. Dit gesprek wordt deels gevoerd binnen de zogenaamde FEC-raad⁸ maar daar zitten niet alle vereiste deelnemers aan tafel. Bovendien heeft de FEC-raad de ontstane disbalans niet weten te verminderen. Hoofdonderwerp van dit gesprek zou ook moeten zijn wat de overheid moet leveren om de witwas aanpak te verbeteren. Aspecten als informatiedeling en opvolging van meldingen zijn essentiële elementen om tot verbetering van de aanpak te komen. De minister van Justitie en Veiligheid zou zo’n gesprek moeten initiëren.
- **Invulling van open normen door sectorale afspraken.** Overheidspartijen (inclusief toezichthouders), poortwachters en branches moeten duidelijke afspraken maken per sector/branche over waar men aan moet voldoen om aan te tonen dat er geen sprake is van witwassen en welke mitigerende omstandigheden er kunnen worden ingeroepen om dat te ondersteunen. Waar moet een sector/branche aan voldoen om de risico’s te verminderen? Zorg voor transparantie in de eisen en zorg dat andere wetgeving dat niet doorkruist (zoals privacywetgeving). Een mitigerende omstandigheid die

⁶ [Bijlage 3 Ondergronds bankieren | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁷ [Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021 | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)

⁸ FEC is het Financieel Expertise Centrum en de FEC-raad is een daaraan gelieerd besluitvormend publiek-private samenwerkingsverband gericht op het tegengaan Financieel Economische Criminaliteit

meegewogen zou kunnen worden is informatie van een eigen toezichthouder of eigen controles. Doel is per sector duidelijke afspraken maken tussen de toezichthouder, de poortwachter(s) en de branche om de onbedoelde negatieve effecten van de WWFT-verplichtingen voor bonafide ondernemers te minimaliseren en tegelijkertijd de poortwachter(s) in staat stelt om te voldoen aan zijn verplichtingen als poortwachter. Deze afspraken moeten in samenspraak met de toezichthouder gemaakt worden derhalve is een tripartiete overleg toezichthouder(s)- poortwachter(s)- branche(s) per sector essentieel. Daarbij dient ook de vraag te worden beantwoord wanneer een poortwachter een ongebruikelijke situatie moet stoppen en zijn diensten moet staken en wanneer alleen melding gemaakt moet worden van een ongebruikelijke situatie zonder zelf in te grijpen.

- **Prioritering en automatisering van meldingen.** In bovenstaande dialoog over de invulling van open normen inzake de risico's, zou ook aandacht moeten zijn voor prioritering en mogelijkheden voor automatisering. Er zijn bij de verschillende partijen veel inzichten in witwasrisico's die nu onvoldoende worden benut. In het huidige systeem wordt geen onderscheid gemaakt in soorten meldingen waardoor alle ongebruikelijke meldingen hetzelfde gewicht krijgen en het systeem onnodig belast wordt met teveel meldingen ongebruikelijke transacties. Hier zou meer maatwerk moeten worden toegepast waardoor de bruikbaarheid van de meldingen verhoogd wordt en de effectiviteit toeneemt. De aanpak kan ook efficiënter via automatisering met minder menselijke fouten en sneller en tegen lagere kosten de risico's uit het systeem halen. Bijkomend voordeel is dat hoogopgeleide mensen voor andere functies beschikbaar komen op de toch al krappe arbeidsmarkt. Toepassing van kunstmatige intelligentie en verdere automatisering zou de efficiëntie en effectiviteit kunnen bevorderen.
- **Datakluis om dubbel werk te voorkomen.** Iedere poortwachter moet zijn/haar cliënt checken (know your customer). Dit zorgt ervoor dat een klant soms meermalen dezelfde informatie aan moet leveren bij verschillende poortwachters. Dit zorgt voor extra administratieve lasten hetgeen tijd en dus ook geld kost. Er is winst te behalen in het stroomlijnen van het klantacceptatieproces. De poortwachters onderling zouden een eventuele efficiëntieslag kunnen maken door eenmalig gegevens van een klant in een beveiligde 'datakluis' op te slaan. Daarin zitten allemaal geverifieerde documenten van een cliënt denk aan kopie ID-bewijs die al gecheckt is op echtheid, kopie loonstrook (die al gecheckt is bij werkgever), adresgegevens (gecheckt bij BRP) of kadastrale gegevens. Met instemming en toestemming van de klant zou een volgende poortwachter de toegang kunnen krijgen tot de reeds eerder overlegde gegevens. Dat scheelt een hoop administratieve lasten en komt de betrouwbaarheid ten goede. Sommige poortwachters kunnen immers meer checks uitvoeren dan andere. E.e.a. kan ook leiden tot snellere acceptatie. Een datakluis zou dus de hele keten kunnen versterken door het ontzorgen van de klant en versnelling van het proces.
- **Poortwachters moeten elkaar kunnen waarschuwen voor criminelen.** Criminelen kunnen shoppen tussen verschillende poortwachters. Als bijvoorbeeld notaris A een klant weigert, kan hij bij notaris B opnieuw proberen dienstverlening te verkrijgen. Onderling mogen poortwachters elkaar niet waarschuwen. Privacy-barrières moeten weggenomen worden en artikel 5 WWFT moet meer mogelijkheden

bieden om informatie te kunnen te delen. Er moet een wettelijke grondslag gecreëerd worden om meer informatie onderling te kunnen delen. Hier worden politiek al wel stappen in gezet maar het vraagt om meer snelheid.

- **Zorg dat de poortwachters veilig kunnen melden.** Angst voor represailles van criminelen waarover gemeld is door een poortwachter zorgen voor het achterblijven van meldingen van bijvoorbeeld makelaars en notarissen. De criminele wereld verhardt zo blijkt ook uit de liquidatie van een journalist en een advocaat. Overheidsdienaren worden tegenwoordig afgeschermd in zware zaken maar poortwachters komen, in het kader van transparantie van het strafproces, in principe met hun kantoor naam in het strafdossier. Dit kan zeer onwenselijke gevolgen hebben en is middels een kleine aanpassing in het systeem, namelijk alleen de FIU-NL verdacht-verklaarde melding opnemen in het dossier, te verhelpen.
- **Terugkoppeling na een melding.** Informatie over de gedane meldingen moet beter teruggekoppeld worden aan de melder. Er wordt niet of nauwelijks teruggekoppeld of geacteerd is op een ongebruikelijke transactie. Dit leidt tot ergernis maar ook tot inefficiëntie. Er moet een verplichting komen om na een melding terugkoppeling te krijgen. De betrokken overheidspartijen hebben ondanks beloften de feed-back-loop tot op heden onvoldoende invulling gegeven waardoor structureel inzicht in meldingen, opvolging en resultaten ontbreekt.
- **Opvolging van meldingen door versterking van de justitieketen.** Een verhoogde inspanning van één kant van de keten moet ook opgevolgd worden aan de andere kant van de keten. Je bent immers zo sterk als de zwakste schakel. Het integriteitsbesef bij de poortwachters is inmiddels op orde. Het kan echter niet zo zijn dat het aantal ongebruikelijke transacties significant stijgt zonder dat het aantal strafzaken significant stijgt. Preventie door de poortwachters moet hand in hand gaan met repressie. In het Coalitieakkoord is een versterking van de justitieketen geprioriteerd en zijn structurele middelen gealloceerd. Er moet op toegezien worden dat nadere invulling hiervan ook plaatsvindt ten aanzien van voorkomen van witwassen.