

16

Tien jaar compliance in de context van twintig jaar witwasbestrijding

A. WIELENGA

STELLING

De vrees van de NVB in 1993 dat het indicatorenstelsel tot onbeheersbare proporties zou uitgroeien, is gegrond gebleken.

Inhoud hoofdstuk 16

- 16.1 *Inleiding*
- 16.2 *Het tijdperk van straffeloos witwassen*
 - 16.2.1 Witwassen? Niet bij ons!
 - 16.2.2 De strafbaarstelling van witwassen
 - 16.2.3 Vrijwillige meldingsregeling
- 16.3 *Het wetgevingstraject en de banken*
- 16.4 *De witwas- en sanctiewetgeving inhoudelijk*
 - 16.4.1 De Wet MOT
 - 16.4.2 De WID
 - 16.4.3 De Wwft
 - 16.4.4 Sanctieregelgeving
- 16.5 *Samenwerking overheid en bedrijfsleven*
- 16.6 *De wetgeving en de operationele uitvoering*
 - 16.6.1 Opleiden en voorlichten
 - 16.6.2 Invoering van de meldingsplicht bij de banken
 - 16.6.3 Veiligheidszaken en de compliance officer
- 16.7 *Uitleiding*

Tien jaar compliance in de context van twintig jaar witwasbestrijding

A. WIELENGA¹

16.1 Inleiding

In de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond een brede belangstelling voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het witwassen van criminele opbrengsten in het bijzonder. In internationaal opzicht werd de aandacht aanvankelijk vooral gericht op de grootschalige drugsopbrengsten; gaandeweg werd de aandacht verbreed naar de opbrengsten van alle criminaliteitsvormen. De bestrijding van witwassen was vanaf middag jaren zeventig voor de Amerikaanse overheid een van de speerpunten in hun *war on drugs*, de intensieve bestrijding van drugshandel en de daaruit vloeiende megawinsten. Verschillende internationale initiatieven ontstonden van onder meer de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Europese Unie en de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Bepalend voor de Europese aanpak van witwassen waren de 40 FATF-aanbevelingen en de (eerste) Europese witwasrichtlijn². Deze Europese richtlijn vormde de grondslag voor de huidige opzet van de witwaswetgeving in Nederland, die in 1991 van kracht werd met de strafbepaling van witwassen, gevolgd door de inwerkingtreding van de wetten Identificatie bij Financiële Dienstverlening (WifD, later wID) en Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT) in 1994.

Zonder een financieel stelsel kan er niet of nauwelijks witgewassen worden. Criminelen proberen met name dit financiële stelsel vaak te misbruiken voor het witwassen van crimineel verkregen vermogen. Dat werden overheid en banken zich bewust naarmate de omvang van het witwasprobleem duidelijk werd. Allengs werd witwassen beschouwd als een ernstige vorm van misbruik van het financieel stelsel en een bedreiging van de integriteit van de financiële sector. De Amerikaanse overheid onderkende de ernst van dit risico en nam adequate antiwitwasmaatregelen, waarmee vervolgens ook vestigingen van Nederlandse banken in de Verenigde Staten te maken kregen.³ Een uit de Bank Secrecy Act (BSA) voortvloeiende verplichting was de aanstelling van een compliance officer.

Ver voor de aanvang van het formele wetgevingstraject was de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) betrokken bij de oriëntatiefase, welke maatrege-

1 Alle Wielenga is directeur van het Nederlands Compliance Instituut. Met dank aan drs. Yvonne Willemsen (NVB) en mr. Ad Kuus (Rabobank).

2 Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (91/308/EEG).

3 Currency and Foreign Transactions Reporting Act, 1 ook bekend als de Bank Secrecy Act (BSA).

4 Voorafgaand aan de interbancair overeengekomen Regeling privé-beleggings-transacties hadden enkele banken insiderregelingen opgesteld.

len in het kader van de bestrijding van witwassen genomen moesten worden. In de private sector werden de banken als geen andere sector de meest betrokken partij en claimden – met succes – inspraak in het wetgevingstraject.

In het bankbedrijf was begin jaren negentig de compliance officer een relatief onbekend fenomeen. Daar waar invulling was gegeven aan de compliancefunctie, werd deze belast met het interne integriteitstoezicht en in het bijzonder op de naleving van de eerste edities van de insiderregelingen⁴. De bestrijding van witwassen werd binnen het bankbedrijf veelal in het takenpakket van de veiligheidsafdeling opgenomen. Deze afdelingen bleken in velerlei opzichten het beste geëquipeerd te zijn, zowel beleidsmatig als operationeel.

Pas na een brede introductie van de compliancefunctie omstreeks 1999 kwam bij de banken de compliance officer bij de bestrijding van witwassen in beeld. Met recht mag de compliance officer ook als witwasbestrijder zijn tienjarig jubileum vieren. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen geschetst van de interne bestrijding van witwassen bij de banken gedurende de afgelopen decennia en de wijze waarop het interne toezicht destijds en nu werd geregeld.

In deze bijdrage wordt in paragraaf 16.2 de periode beschreven, waarin de banken, vooruitlopend op de antiwitwaswetgeving, zelf overgingen tot het verbieden van (elke betrokkenheid bij) witwassen en een essentiële bijdrage leverden aan de informele meldplicht van verdachte transacties bij de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI). In paragraaf 16.3 wordt het wetgevingstraject besproken van de wetten Identificatie bij Financiële Dienstverlening en Melding Ongebruikelijke Transacties en de rol die de banken daarbij speelden. In paragraaf 16.4 worden inhoudelijk de wetten Identificatie bij Financiële Dienstverlening en Melding Ongebruikelijke Transacties en de sanctiewet- en regelgeving behandeld. De paragrafen 16.5 en 16.6 gaan nader in op respectievelijk de publiek-private samenwerking en de maatregelen die de banken intern namen, onder meer op het terrein van opleidingen, monitoring van ongebruikelijke transacties en de rol van de compliance officer bij de bestrijding van witwassen.

16.2 Het tijdperk van straffeloos witwassen

Lange tijd werd aangenomen dat het klantenbestand van banken alleen bestond uit nette en oppassende burgers met een salarisrekening aangevuld met een spaarrekening en bij uitzondering een effectenportefeuille. In dat beeld paste niet de ongeschoren bandiet in trainingspak en met een zwarte ooglap voor zijn kunstoog, want zo hoorde een boef er toch uit te zien. In de jaren zeventig en tachtig was het bankbedrijf zich nog niet volledig bewust dat

de meest geslepen crimineel een blanco strafregister had, en, keurig in kostuum, zich bij zijn bank liet voorrijden in een limousine met chauffeur. Het fenomeen dat topcriminelen zich bovendien lieten bijstaan door een keur aan duurbetaalde advocaten en accountants was in die tijd volstrekt onbekend. In die context was het voor de banken een lastige opgave zich te wapenen tegen de meest gewiekste witwassers in een tijd waarin het fenomeen witwassen nauwelijks bekend was en het bovendien niet strafbaar was.

Hoe lastig het beoordelen in deze periode was, kan worden geschetst aan de hand van het voorbeeld van een witwassende diplomate die betrokken zou zijn bij de verkoop van Nederlandse fregatten aan Indonesië.⁵ In 1990 verscheen bij enkele kantoren van grootbanken in de Randstad een buitenlandse diplomate die in verschillende tranches een bedrag van 100.000 dollar wilde wisselen in Nederlandse guldens. De wisseltransactie moest in die bewuste week worden uitgevoerd in verband met de overdracht van HM Isaac Sweers, het laatste fregat dat die week in Den Helder aan de Indonesische marine zou worden overgedragen. Het geld diende als betaling van provisie aan verschillende Nederlandse bemiddelaars die bij de deal betrokken waren geweest en bij de overdracht van het laatste marineschip contant uitbetaald zouden worden. De diplomate kon haar verklaring onderbouwen met verschillende officieel ogende documenten. Twee banken vertrouwden de klant niet en waarschuwden hun veiligheidsafdelingen, die vervolgens onderzoek deden en in overleg gingen met verschillende overheidsdiensten: politie, OM, CRI en uiteindelijk zelfs de BVD⁶. Met enige schaamte moest de overheid bekennen dat er door het ontbreken van enige strafbare handeling geen aanleiding was tot maatregelen over te gaan. Eén bank weigerde desondanks de transactie, maar een andere bank zag geen bezwaren meer en voldeed aan de wens van de klant na ondertekening van een verklaring dat het geld niet van drugshandel afkomstig was. Enkele jaren later kwam de waarheid van deze transacties in een grootschalig rechercheonderzoek naar witwassen naar voren. Er was inderdaad sprake geweest van witwassen.

Dit incident was overigens (mede) aanleiding een informele meldingsregeling op te zetten tussen de banken en de CRI.

16.2.1 Witwassen? Niet bij ons!

Ver voor de invoering van de witwaswetgeving in Nederland waren de banken zich als geen andere sector bewust van de risico's van de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit. De aversie tegen criminaliteit was in de jaren zeventig en tachtig versterkt door de forse toename van de tegen het bedrijfsleven gerichte criminaliteit en met name de verontrustende stijging van bankovervallen. De overvalcriminaliteit was aanleiding voor structureel overleg

5 In de periode van 1986 tot 1990 verkocht de Nederlandse overheid zes fregatten van de Van Speijkklasse aan Indonesië.

6 Binnenlandse Veiligheidsdienst, thans Algemene Inlichtingen & Veiligheidsdienst AIVD.

“In de jaren zeventig en tachtig was het bankbedrijf zich niet volledig bewust dat geslepen crimineel een blanco strafregister had, en keurig in kostuum zich bij zijn bank liet voorrijden in een limousine met chauffeur”

7 Op basis van het in 1972 gesloten 'gentleman's agreement' tussen de banken en de overheid verplichtten de banken zich alle bankkantoren te beveiligen. *Andere Tijden*. 18 januari 2005. www.geschiedenis.vpro.nl.

tussen de top van justitie en de banken. Teneinde wetgeving te voorkomen die de banken zou verplichten beveiligingsmaatregelen te nemen, werd overeengekomen dat de banken zelf intensief in veiligheid zouden investeren.⁷ Onderdeel van deze aanpak was de oprichting van professionele veiligheidsafdelingen bij de banken. Daartoe werden rechercheurs en andere specialisten gerekruteerd uit de geledingen van de politie, de CRI en de krijgsmacht. In het tijdperk voorafgaand aan de invoering van de witwaswetgeving claimden de veiligheidsafdelingen de bestrijding van witwassen binnen hun organisaties, in het kielzog gevolgd door enkele juridische afdelingen van banken. Tot eind jaren negentig bleef de afdeling Veiligheidszaken bij de meeste financiële instellingen zowel beleidsmatig als operationeel verantwoordelijk voor de bestrijding van witwassen.

Geïnspireerd door de ontwikkelingen in het buitenland waren de Nederlandse bankiers betrekkelijk snel overtuigd van de noodzaak om het criminele geld buiten de deur te houden. In de jaren tachtig en begin jaren negentig ontbrak echter het juridische kader. Er bestonden überhaupt al verschillen in de definiëring van witwassen. Vanuit de fiscale hoek werd witwassen hoofdzakelijk geassocieerd met zwart geld, ofwel 'fiscaal ongekend geld' zoals onze zuiderburen dit kwalificeren. In de wereld van opsporing en vervolging spraken van witwassen van illegaal verkregen vermogen van de zware georganiseerde criminaliteit; de opbrengsten van grootgeld genererende misdaad zoals drugshandel, illegale wapenhandel en fraude. De banken hebben in het wetgevingstraject met name aangedrongen om witwassen in verband te brengen met de zware georganiseerde criminaliteit en minder met legaal

verkregen vermogen, hoe moreel verwerpelijk dat ook werd beschouwd. In dat voortschrijdende inzicht ontstond het besef dat iedere vorm van witwassen tegeengegaan moest worden, zowel ‘zwart geld’ als crimineel geld. Enkele grootbanken besloten tot een expliciet verbod ‘geen handelingen te verrichten die tot doel hebben de overheden, de fiscale autoriteiten of derden te misleiden. Evenmin zal zij eraan meewerken dat diensten worden verleend met betrekking tot uit misdrijf verkregen gelden.’⁸

8 Gedragscode Rabobank.

9 HR. 19 november 1985. NJ 1986, 125 (Slavenburg I) en HR. 16 december 1986. NJ 1987, 321/322 (Slavenburg II).

De druk op de banken werd met name door De Nederlandsche Bank (DNB) en het Ministerie van Financiën (MvF) opgevoerd. Niet verrassend, nadat in 1985 enkele journalisten van de *Nieuwe Revu* met een koffertje contant geld enkele banken hadden bezocht en advies hadden gevraagd (en gekregen) op welke wijze de inhoud van het koffertje interessant kon worden witgewassen. In die tijd was een veel gehoorde uitspraak van bankdirecteuren: ‘Als ik het geld niet aanneem, dan doet mijn buurman de concurrent het wel.’ Een dergelijk opstelling hield geen stand en de banken legden ver voor de invoering van de strafbaarstelling van witwassen alle medewerkers beperkingen op. Zelfs de advisering over witwasconstructies was niet meer toegestaan op straffe van ontslag. De veroordeling midden jaren tachtig van een individueel lid van de Raad van Bestuur van Slavenburg’s Bank⁹ zal bij sommige banken ongetwijfeld hebben meegespeeld. De veroordeling van Slavenburg heeft menig topbankier met het klamme zweet in zijn handen aan het denken gezet. Op de interne medewerking aan witwassen werd vervolgens bij enkele banken de zwaarste sanctie gelegd: ontslag op staande voet. Daar stond geen enkele commerciële rechtvaardiging meer tegenover.

16.2.2 De strafbaarstelling van witwassen

Op 1 februari 1992 trad de nieuwe helingbepaling van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) in werking, waarmee voor het eerst het witwassen van crimineel verkregen geld strafbaar werd gesteld. Het Ministerie van Justitie (MvJ) dacht dat Nederland het witwassen van opbrengsten van misdrijven langs deze weg in het WvSr (artikelen 416–417bis) betrekkelijk eenvoudig strafbaar kon stellen. De met die wet opgedane ervaringen, alsmede ontwikkelingen die nadien hebben voorgedaan ten aanzien van criminaliteit met een financiële component, hebben justitie tot de conclusie gebracht dat de helingbepalingen niet in alle gevallen toereikend waren voor de aanpak van het witwassen. De helingbepalingen bleken, vergeleken bij internationale omschrijvingen van het witwassen, belangrijke lacunes te vertonen die aan een optimale bestrijding van het witwassen in de weg stonden. Zo’n lacune bleek vooral gelegen in de door de rechtspraak aangenomen en herhaaldelijk bevestigde regel dat de ‘steler’ niet wegens heling van de door hemzelf gestolen goederen kan worden gestraft. Deze zogenaamde ‘heler-steler-regel’ bemoeilijkte de witwasbestrij-

ding in gevallen waarin de criminele opbrengsten door de witwasser zelf – of mede door hem – werden uitgevoerd. Om die reden heeft de minister van Justitie in 2001 een wetsvoorstel ingediend om een apart ‘witwasdelict’ in het WvSr op te nemen, dat nauwer aansloot bij de internationale omschrijvingen. In december 2001 is deze nieuwe witwasbepaling in werking getreden.

16.2.3 Vrijwillige meldingsregeling

10 De Divisie Centrale Recherche Informatie is thans onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

11 *De Volkskrant*. 9 januari 1995. ‘ABN AMRO hielp drugskartel bij witwassen’.

In de jaren tachtig was er een hechte samenwerking tussen de veiligheidsafdelingen van de banken onderling, en ook met verschillende opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM). Deze afdelingen werden hoofdzakelijk vertegenwoordigd door voormalige politieofficieren en rechercheurs, afkomstig van de politiekorpsen in de vier grote steden, de CRI¹⁰ en de toenmalige Rijkspolitie. De banden met hun voormalige werkgevers werden in beider belang in stand gehouden. Dit ‘old boys network’ bleek een uitstekende basis te zijn voor een gezamenlijke bestrijding van fraude. De bestrijding van witwassen paste goed in dit model. In het periodieke overleg van veiligheidsafdelingen met de CRI en de politie werd in 1991 de lastige positie van de banken besproken. Met de inwerkingtreding van de strafbaarstelling van witwassen was door het ontbreken van een meldingsregeling van verdachte transacties een hiaat ontstaan. Enerzijds was het de banken verboden betrokken te zijn bij witwassen, maar anderzijds zagen politie en justitie een mogelijkheid zicht te krijgen op criminele geldstromen.

Op initiatief van de CRI werd een informele meldingsregeling van kracht op grond waarvan verdachte transacties bij banken gemeld konden worden bij de CRI. De veiligheidsafdelingen van de banken waren bereid intern gemelde verdachte transacties bij het informele meldpunt neer te leggen.

De informele meldingsregeling bleek in de praktijk te voldoen, maar was in juridisch opzicht onvoldoende onderbouwd. De banken hadden besloten de strafbaarstelling van witwassen als uitgangspunt van de meldingsregeling te nemen en bij een redelijk vermoeden van witwassen de (voorgenomen) transactie aan de CRI te melden. In dat kader was een melding van een vermeende verdachte transactie rechtmatig. Van de zijde van het OM was een vorm van vrijwaring toegezegd die echter op drijfzand bleek te rusten.

De informele meldingsregeling kwam op losse schroeven te staan nadat vanuit een van de betrokken opsporingsdiensten informatie naar het *NRC Handelsblad* was gelekt. ABN AMRO zou volgens die krant betrokken zijn bij witwassen van crimineel geld voor enkele Surinaamse drugsdealers.¹¹ Dat de bank juist op verzoek van het OM bepaalde transacties van de betrokken cliënten moest blijven uitvoeren, werd echter niet vermeld. Deze bericht-

geving leidde tot de nodige commotie, zelfs tot in de Verenigde Staten. De Amerikaanse toezichthouder vroeg binnen een week opheldering bij het bestuur van de bank. Door de negatieve berichtgeving ontstond de beeldvorming dat de bank verwijtbaar zou hebben gehandeld. De bank voelde zich genoodzaakt openheid van zaken te geven en aan de media te melden dat zij juist op verzoek van het OM bepaalde transacties was blijven uitvoeren.¹² De affaire leidde tot topperleg tussen de minister van Justitie en het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB).

12 *Trouw*, 23 januari 1995. 'Justitie liet bank met opzet drugsgelden witwassen'.

Met de inwerkingtreding van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening (WIFD) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) kwam de noodzaak van een informele meldingsregeling te vervallen.

16.3 Het wetgevingstraject en de banken

Begin jaren negentig was de NVB als belangenbehartiger van de gezamenlijke banken nauw betrokken bij het wetgevingstraject van de WIFD en de Wet MOT. Op het terrein van criminaliteitsbestrijding waren verschillende commissies en werkgroepen binnen de NVB actief. De Algemene Commissie Beveiliging (ACB) van de NVB fungeerde als het platform dat nauw betrokken was bij het wetgevingstraject. Banken en overheid waren zich bewust dat de implementatie van de witwaswetgeving voor het bankwezen gevolgen zou hebben. In 1990 werd de NVB in staat gesteld de vergaderingen van de interdepartementale Werkgroep Money Laundering bij te wonen. De NVB-vertegenwoordigers hebben actief in deze werkgroep kunnen participeren.

13 MvT Wet melding ongebruikelijke transacties, TK vergaderjaar 1992–1993, nr 23 009, nr 3.

14 MvT Wet melding ongebruikelijke transacties, TK vergaderjaar 1992–1993, nr 23 009, nr 3.

De NVB heeft nadien een aantal keren in de verschillende fases van het wetgevingstraject gelobbyd, maar dat leidde aanvankelijk niet tot het gewenste resultaat. In het conceptwetsvoorstel van de Wet MOT was naar het oordeel van de NVB onvoldoende rekening gehouden met de inbreng van de banken. De kritiek richtte zich met name op het systeem van ongebruikelijke transacties met de toepassing van objectieve en subjectieve indicatoren. De NVB verzette zich tegen de term 'ongebruikelijke transacties' en zag liever een interne selectie binnen een bank van te melden 'verdachte transacties'.¹³ De NVB zag – niet ten onrechte – een onbeheersbare stroom meldingen van transacties ontstaan die niets met witwassen te maken zouden hebben. 'De discussie resulteerde in een consensus waarbij naast evident ongebruikelijke transacties, die worden geobjectiveerd middels de objectieve indicatoren, ook overige ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld, waarbij de subjectieve taxatie van de financiële instelling doorslaggevend is.'¹⁴

De vrees van de NVB dat het indicatorenstelsel tot onbeheersbare proporties zou uitgroeien is niet ongegrond gebleken. In 1994, het eerste jaar van de mel-

15 Jaaroverzicht Financial Intelligence Unit Nederland 2007.

16 Uitgezonderd money transfers.

17 W. Faber en A.A.A. van Nunen, *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*, WODC.

18 *Regeling indicatoren ongebruikelijke transacties 2005*, 19 augustus 2005/Nr. FM 2005-00241 M.

19 Transacties waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme.

20 Algemene richtlijn van de Nederlandse Vereniging van Banken, d.d. 1 augustus 2005.

dingsplicht, werden totaal circa 24.000 ongebruikelijke transacties gemeld. In 2007 kreeg Financial Intelligence Unit Nederland 214.040 meldingen¹⁵ van ongebruikelijke transacties te verwerken. Hiervan bleken na onderzoek 45.656 transacties verdacht te zijn, waarvan zes procent¹⁶ voor rekening kwam van de banken.

Ook de overheid zag kennelijk in dat de ongebreidelde groei van meldingen van ongebruikelijke transacties beheersbaar moest worden. Het Wetschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het MvJ werd opgedragen een onderzoek in te stellen naar de effectiviteit van de MOT-keten (Meldpunt Ongebruikelijke Transacties), wat resulteerde in een pakket aanbevelingen die moesten leiden tot het verbeteren van de effectiviteit van het meldsysteem.¹⁷ Deze aanbevelingen en de toezegging aan de Tweede Kamer om de administratieve lasten van de Wet MOT te verminderen, leidde in 2005 tot een grondige herziening van het indicatorenstelsel. De verbetering van de effectiviteit moest in de eerste plaats worden gerealiseerd door verschuiving van een objectief (rule-based) naar een meer subjectief (risk-based) georiënteerd systeem. Hierbij kwamen niet de objectieve kenmerken van de transacties maar juist het subjectieve oordeel van de dienstverlener centraal te staan in de beslissing een transactie als ongebruikelijk aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (thans Financial Intelligence Unit Nederland) te melden.¹⁸

In het nieuwe indicatorenstelsel werden de subjectieve indicatoren teruggebracht naar één indicator: B 0510211¹⁹. Om nadere invulling te geven aan de subjectieve indicator heeft de NVB algemene 'guidelines'²⁰ opgesteld. Deze geven de banken een beeld van relevante vragen en aandachtspunten.

16.4 De witwas- en sanctiewetgeving inhoudelijk

De eerste fase in de bestrijding van witwassen vond plaats in 1992 met de strafbaarstelling van witwassen in de helingbepalingen van het WvSr (zie ook paragraaf 16.2.2).

De tweede fase ging twee jaar later in. In 1994 werden op grond van de aanbevelingen van de Financial Action Task Force on Money Laundering en de eerste Europese Richtlijn ter voorkoming van het witwassen de Wet MOT en de WifD ingevoerd. De WifD werd in december 2001 gewijzigd in de Wet identificatie bij dienstverlening (WID). Met de inwerkingtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) op 1 augustus 2008 kwamen de Wet MOT en de WID te vervallen.

Na de terreuraanslagen in 2001 in de VS werd de bestrijding van terrorisme actueler als nooit tevoren. Op basis van VN-resoluties werd de sanctiewet- en

-regelgeving aangescherpt en werden financiële instellingen onder meer verplicht de sanctiemaatregelen in te voeren.

16.4.1 De Wet MOT

Op 1 februari 1994 is de Wet MOT²¹ in werking getreden en is in november 2005 aanzienlijk gewijzigd. Deze wet heeft zowel een preventieve functie (het voorkomen van witwaspraktijken en financiering van terrorisme) als een repressieve functie (het bestrijden van witwaspraktijken en financiering van terrorisme).

De Wet MOT richtte zich in eerste instantie met name op bedrijven die financiële diensten verlenen. In december 2001 is de meldingsplicht uitgebreid naar beroepsgroepen waar bedrijfsmatig bepaalde goederen van grote waarde worden gekocht of waar wordt bemiddeld voor verkoop.

De kern van de Wet MOT vormt het meldsysteem van ongebruikelijke transacties. De melding wordt gedaan bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT; tegenwoordig Financial Intelligence Unit Nederland; FIU NL), een speciaal opgericht meldpunt bij het Ministerie van Justitie in Zoetermeer. Of een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt is afhankelijk van of het aan een of meer criteria voldoet uit de lijst met indicatoren. Deze lijst is samengesteld in overleg met de vertegenwoordigers van de verschillende betrokken bedrijfstakken. We onderscheiden objectieve en subjectieve indicatoren. Bij de objectieve indicatoren is uitsluitend de transactie bepalend bij de vraag of er gemeld moet worden. Staat de transactie op de lijst als ongebruikelijk, dan is melding verplicht. Bij de subjectieve indicatoren is er nog enige interpretatieruimte mogelijk voor de (financiële) instelling of meldingsplichtige. Bij deze indicatoren is niet alleen de transactie bepalend, maar ook het gedrag van de cliënt. Bij de beoordeling van de subjectieve indicatoren zijn door de NVB de zogenaamde *guidelines* ontwikkeld, die handvatten bieden bij de beoordeling of de bewuste transactie al dan niet ongebruikelijk is.

De grote melders – zoals de banken – beschikken over een Intern Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (IMOT), dat veelal is ondergebracht binnen de afdeling Veiligheidszaken, onder de compliance officer of zelfs onder een aparte *money laundering reporting officer*. Daar vindt filtering plaats en worden meldingen ook tekstueel bewerkt. De beoordeling van wat uiteindelijk wordt gemeld aan het MOT vindt binnen het interne meldpunt plaats, wat impliceert dat niet alles wordt gemeld. De kleinere meldingsplichtige organisaties melden rechtstreeks aan het MOT.²² Het voordeel van een intern meldsysteem is dat de meldingen centraal gedaan worden, de instelling meer zicht krijgt op witwaspraktijken, transacties nader kan onderzoeken, verbanden kan leggen

21 De Wet van 16 december 1993, betreffende melding ongebruikelijke transacties bij financiële dienstverlening.

22 *Uit onverdachte bron*, evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties, WODC, 2004.

en preventief kan optreden. Een dergelijke veredeling van meldingen heeft een kwaliteitsverhogend effect.

Het MOT is onafhankelijk en fungeert als een buffer tussen de meldende instellingen enerzijds en politie en justitie anderzijds. Het MOT beoordeelt of de gemelde ongebruikelijke transactie als verdacht kan worden bestempeld. Verdachte transacties worden vervolgens via het Intranet Verdachte Transacties (IVT) ter beschikking gesteld aan de opsporingsautoriteiten. Om de beoordelingsslag van ongebruikelijk naar verdacht te kunnen maken kan het MOT aanvullende vragen stellen aan de meldende instelling.

De opsporingsinstanties kunnen op hun beurt ook vragen aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties voorleggen door tussenkomst van de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) inzake MOT-aangelegenheden. Het MOT bekijkt de vraag van de LOvJ en bepaalt dan of het een ongebruikelijke transactie als verdacht besluiten te kwalificeren. In dat geval wordt de informatie aan de LOvJ verstrekt. Slechts in uitzonderlijke gevallen (moord, gijzeling, ontvoering) zijn verkorte procedures mogelijk.

Een speciale plaats nemen de geldtransfermeldingen in. Sinds 1998 vallen de geldtransfers ook onder de meldingsplicht. De definitie van geldtransfer leidde tot enige onduidelijkheden. Dit heeft echter niet geleid tot aanpassing van de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk; thans de Wet inzake de geldtransactiekantoren; Wgt), maar tot een betere uitleg van de definitie. Er zijn in ieder geval een opdrachtgever en een begunstigde bij betrokken waarbij de opdrachtgever het geld contant aanlevert en verzoekt het elders contant uit te betalen. Omgekeerd: er wordt aan een begunstigde geld uitbetaald dat elders is aangeleverd. Daarbij komt dat de gegevens betreffende de begunstigde vaak zeer summier zijn of zelfs ontbreken. Het melden van geldtransfers is belangrijk en heeft in een aantal gevallen geleid tot het inzichtelijk maken dan wel het oprollen van grote criminele netwerken. De meldgrens van contantgeldtransfers ligt vrij laag. De meldplicht van ongebruikelijke transacties geldt bij geldtransfers al bij bedragen vanaf 2000 euro.

Wanneer een financiële instelling een melding doet, is zij verplicht tot geheimhouding jegens de cliënt. De cliënt mag onder geen enkele voorwaarde weten dat zijn (wens tot) transactie is gemeld.

De financiële instelling is strafrechtelijk aansprakelijk voor het overtreden van de witwaswetgeving. Onder bepaalde omstandigheden kan er ook sprake zijn van een civielrechtelijke aansprakelijkheid, bijvoorbeeld als er onterecht melding wordt gedaan. Het is dus van groot belang voor de financiële instelling om uiterst zorgvuldig te handelen.

“De bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is sinds eind jaren tachtig onlosmakelijk verbonden geweest met de veiligheidsafdelingen van de banken”

Het feit dat er melding is gedaan, levert op zich nog geen vrijwaring op. Indien een instelling meewerkt aan witwaspraktijken, is het niet gevrijwaard van vervolging enkel op het feit dat het de transactie wel tijdig heeft gemeld.

16.4.2 De WID

In 1981 zijn de banken met De Nederlandsche Bank (DNB) een uniforme gedragslijn voor de identiteitsvaststelling bij bepaalde vormen van dienstverlening overeengekomen. In 1988 trad de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening in werking, om te voorzien in ‘een wettelijk kader aan de binnen het bankwezen geldende interne instructies inzake de vaststelling van de identiteit van cliënten door bankemployees’.²³

Als gevolg van de EG-richtlijn en de FATF-aanbevelingen kwam in 1994 de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) tot stand. De WID had zowel een preventieve functie (het voorkomen van witwaspraktijken) als een repressieve functie (het bestrijden van witwaspraktijken) en beperkte zich niet langer tot alleen maar duurzame dienstverlening. Deze werd mede onder invloed van de EU-Richtlijn²⁴ en de negen nieuwe FATF-aanbevelingen inzake de bestrijding van financiering van terrorisme in 2001 veranderd in de WID Door de aanslagen van 11 september 2001 kwam de WID betrekkelijk snel en eenvoudig tot stand.

Naast een expliciete vermelding welke financiële instellingen en beroepsgroepen onder de werking van de WID vielen, werd in de wet de mogelijkheid geboden dat ‘de Minister’ door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur bedrijven en beroepsgroepen alsnog kon aanwijzen.

23 MvT. Wet identificatie bij financiële dienstverlening, TK 1992-1993, 23 008, nr 3.

24 Richtlijn van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

De WID schreef concreet voor in welke situaties de identiteit van de klant verplicht moet worden vastgesteld alvorens een dienst verleend mag worden. Daarnaast gaf de WID ook aan in welke situaties identificatie verplicht was vanaf het moment dat de dienstverlening een bepaald bedrag overschreed. De WID gaf tevens een aantal uitzonderingsgronden voor de identificatieplicht: onder andere klanten die vóór 1989 een rekening hebben geopend gelden als geïdentificeerd. Met de inwerkingtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme is deze uitzonderingsgrond komen te vervallen.

16.4.3 De Wwft

25 *Praktijkids Bestrijding Witwassen & Terrorismefinanciering*, Nederlands Compliance Instituut, Waddinxveen, 2008. ISBN 978-90-78440-21-5.

Op 1 augustus 2008 kwam een eind aan het Wet MOT- en WID-tijdperk. Beide wetten kwamen te vervallen met de inwerkingtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Met de Wwft is onder meer de regelgeving met betrekking tot witwasbestrijding, terrorismefinanciering en Customer Due Diligence for Banks (CDD) samengevoegd.

Bij het voeren van een CDD-beleid is het niet gebleven bij het identificeren alleen, maar gaat het verder. Er moet een cliëntenonderzoek worden uitgevoerd dat risk-based van aard is. Dit houdt in dat de instelling keuzes mag maken waarbij er rekening wordt gehouden met risico's en de bestaande maatregelen. De verplichting om een cliëntenonderzoek te verrichten is van toepassing voor in Nederland gevestigde instellingen genoemd in de Wwft, evenals voor in Nederland gevestigde bijkantoren van buitenlandse instellingen, en als de instelling een bijkantoor of dochtermaatschappij buiten de EU heeft.

Met de komst van de Wwft zijn er open normen gesteld met betrekking tot de identificatie van een cliënt. Dat wil zeggen dat er ruimte is geboden om ook andere betrouwbare gegevens of inlichtingen te gebruiken dan in de ministeriële regeling zijn opgenomen.

De natuurlijke persoon die wordt aangemerkt als de uiteindelijk belanghebbende van een instelling dient geïdentificeerd te worden, evenals de begunstigde(n) van een stichting of trustmaatschappij. De Wwft stelt dat instellingen er zorg voor moeten dragen dat alle relevante medewerkers bekend zijn met de Wwft en opleidingen dienen te volgen om mogelijke criminele activiteiten te kunnen herkennen.²⁵

16.4.4 Sanctieregelgeving

Het uitvoeren van sanctiemaatregelen was al een bestaande verplichting krachtens de Sanctiewet 1977. Zo zijn er sanctiemaatregelen tegen Irak ingesteld voor en tijdens de Golfoorlog. De maatregelen werden na de terreuraanslagen in 2001 geïntensiveerd.

Iedere instelling moet de maatregelen uitvoeren volgens de regels van de AFM en DNB. De sanctieregelgeving²⁶ heeft als doel dat er geen financiële middelen, al dan niet direct, ter beschikking staan of worden gesteld aan (rechts) personen en entiteiten die genoemd zijn in deze regelgeving. De EU-verordeningen onderscheiden in beginsel twee soorten financiële sancties:

1. *Een gebod tot het bevriezen van tegoeden.* Het gebod betekent onder meer dat financiële middelen die door dergelijke (rechts)personen en entiteiten worden aangehouden, bevroren moeten worden. De (rechts) personen en entiteiten waarvan de financiële middelen bevroren dienen te worden, zijn gebundeld in de Europese sanctielijst, de zogenaamde electronic-Combined Targeted Financial Sanctions List (e-CTFSL, ook wel 'freeze list' genoemd).
2. *Een verbod van of restricties op het verlenen van financiële diensten.* Verder is het verboden om financiële diensten te verrichten (zoals het openen van een rekening) of middelen ter beschikking te stellen (kredieten en dergelijke) voor of ten behoeve van de personen en entiteiten, vermeld op de *freeze list*. De NVB heeft daarom ten behoeve van haar leden de namen op de freeze list bevroerbaar gemaakt via het interbancaire waarschuwingssysteem (EVA). Hierdoor kan tot op balieniveau een toets worden gedaan.

Het verbod op financieringsmiddelen of op het verlenen van financiële bijstand is niet alleen persoon- of rechtspersoongericht, maar richt zich ook tegen bepaalde landen en/of bepaalde goederen. Het gaat dan met name om wapens of proliferatiefinanciering. De landen waartegen deze sanctiemaatregelen worden getroffen staan niet op de e-CTFSL, maar worden in afzonderlijke verordeningen bekendgemaakt aan de financiële markt.

16.5 Samenwerking overheid en bedrijfsleven

In 1992 werd op initiatief van het VNO-NCW en het Ministerie van Justitie het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) opgericht. Overheid en bedrijfsleven richten zich in het NPC samen op de aanpak van criminaliteitsvormen waarvan het bedrijfsleven slachtoffer is. Hoewel de geruchtmakende 'Makro-branden' de directe aanleiding voor de oprichting was, hebben de bankiers in dit publiek-private samenwerkingsverband hun stempel gedrukt.

²⁶ *Praktijkids Bestrijding Witwassen & Terrorismefinanciering*, Nederlands Compliance Instituut, Waddinxveen, 2008. ISBN 978-90-78440-21-5. Sanctieregelgeving bestaat uit de Sanctiewet 1977 en de op grond van deze wet vastgestelde regelingen en besluiten met betrekking tot het financieel verkeer.

27 Vastgesteld college van procureurs-generaal op 12 juni 1996, *Staatscourant*. 1996, nr 168.

28 Binnen het OM bekend als de Werkgroep Behling.

29 Nu Nationale Recherche, onderdeel van de KLPD.

De initiatieven van het NPC richtten zich aanvankelijk op de bestrijding van overvalcriminaliteit en criminaliteit waarmee de financiële sector geconfronteerd werd. Met betrekking tot de aanpak van fraude en witwassen werd de Stuurgroep Financiële Instellingen opgericht waarin banken verzekeraars en alle betrokkenen uit de handhavingsketen vertegenwoordigd waren.

De Stuurgroep Financiële Instellingen was met name beleidsvoorbereidend actief op verschillende aspecten van de bestrijding van fraude en witwassen. Onder de NPC-vlag werden verschillende projecten geïnitieerd, dan wel ondersteuning gegeven, zoals:

- trainingen Criminaliteitsbeheersing en Bestrijding Money Laundering Nederlandse Antillen en Aruba, NIBE-SVV, 1995;
- Regeling vrijwillige medewerking banken bij onderzoeken;²⁷
- Project Deskundigheidsbevordering Openbaar Ministerie;²⁸
- NIBE-SVV-opleiding Bankleer Justitie;
- Project Financieel Rechercheren;
- Project Met Kennis Bestrijden (MKB);
- MKB-publicaties *Wegwijzer in Bankenland* en *Wegwijzer in Justitieland*.

De samenwerking in de jaren tachtig en negentig tussen de handhavingsketen en de banken was op een breed terrein succesvol. De sector als geheel en de belangenbehartiger NVB in het bijzonder hebben fors geïnvesteerd in een groot aantal projecten. Individuele banken als ABN AMRO, Fortis Bank en ING hebben om niet personeelscapaciteit en middelen verschaft die konden worden ingezet bij het Landelijk Rechercheteam²⁹ en het Landelijk Parket Openbaar Ministerie. Met de inzet van bankpersoneel was het Landelijk Rechercheteam onder meer in staat deskundigheid te betrekken bij operationele rechercheonderzoeken. Die inzet heeft mede bijgedragen aan een adequate aanpak van de georganiseerde misdaad, fraude en witwassen.

16.6 De wetgeving en de operationele uitvoering

30 V. Mul (1999), *Banken en witwassen* Gouda: Quint. ISBN 9789038707440.

Bij de grootbanken en de middelgrote banken heeft de invoering van de WID en de Wet MOT – in belangrijke mate – tot belangrijke organisatorische consequenties geleid.³⁰ Interne meldpunten werden ingericht, procedures en maatregelen opgesteld, opleidingen en trainingen georganiseerd en er werd fors in automatisering geïnvesteerd.

In de NVB-overlegstructuur was het dossier witwassen toegewezen aan de ACB, de commissie die werd gevormd door de hoofden Veiligheidszaken van de grootbanken met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en de CRI als toehoorders. In het witwasdossier werd de ACB ondersteund door de Juridische Commissie en in het bijzonder door enkele vertegenwoordigers

van juridische afdelingen; compliance speelde begin jaren negentig nauwelijks een rol.

De NVB en de veiligheidsafdelingen van de banken pakten de operationele uitvoering van de Wet MOT en de WID op voortvarende wijze aan. Interbancair werden verschillende producties ontwikkeld die de banken konden gebruiken in hun trainings- en voorlichtingsactiviteiten. In samenwerking met het NIBE-SVV werd de training Bestrijding Money Laundering ontwikkeld. Tien-duizenden bankmedewerkers gingen na het zien van een video met cursusboekje aan de slag in de strijd tegen witwassen.

16.6.1 Opleiden en voorlichten

‘Hoe vertellen we het onze klanten?’ en ‘hoe leggen we het onze medewerkers uit?’ waren in 1993 veelgestelde vragen. De bankensector had begin jaren negentig meer dan 110.000 medewerkers, van wie een groot aantal in front-officefuncties. Ook managers en backoffice-personeel moesten opgeleid worden. Gekozen werd voor een gefaseerde aanpak waarbij de specialisten, medewerkers van de veiligheidsafdelingen, intern controleurs, accountants en juristen in staat werden gesteld de workshop Bestrijding Money Laundering van het NIBE-SVV te volgen. Verschillende banken besloten alle medewerkers intern op te leiden door eigen trainers. Daartoe werden ‘train de trainer’-programma’s ontwikkeld. De trainers konden vervolgens hun opgedane kennis in de dagelijkse praktijk overdragen aan de medewerkers van met name de bankkantoren.

Onder auspiciën van de NVB werd de interbancaire videoproductie ‘De zaak Mario A. en andere dubieuze transacties. De strijd tegen het witwassen’ met bijbehorend stripverhaal ontwikkeld. De productie was een schot in de roos en werd breed binnen en buiten de sector gewaardeerd. Zowel nationaal als internationaal werd Mario A. met vele prijzen bekroond.

Mario A. diende ter ondersteuning van intern georganiseerde workshops en trainingen. Maar de banken vonden de stap naar een brede publieksvoorlichtingscampagne te ver gaan; dat was volgens hen een taak voorbehouden aan de overheid. De verantwoordelijke ministeries van Financiën en Justitie zagen de noodzaak in mindere mate. Om de cliënten van alle banken op de hoogte te stellen van de komende Wet MOT en de WID werd een publieksfolder samengesteld. Veel instellingen besloten deze als bijsluiter met dagafschriften aan alle cliënten te sturen.

ROTTE EIERN

In het algemeen waren de banken en de NVB tevreden over de opleidings- en voorlichtingsinspanningen. Hoewel, in een enkel geval was het enthousiasme van de bankmedewerker te groot, zoals in het voorbeeld in begin 1994 van de ‘witwassende opa met kleindochter’. Bij een bank in de provincie Utrecht verscheen een circa 75-jarige man met een meisje. De man had een schoenendoos bij zich, deponeerde die op de balie en vertelde de baliemedewerkster dat hij de inhoud van de schoenendoos, 150.000 gulden, op een nieuw te openen spaarrekening wilde storten. Bij het openen van de doos kwam een lucht van rottende eieren vrij. De baliemedewerkster deinsde van schrik achteruit en riep haar chef erbij. ‘Tja als dit geen dirty money is, dan weet ik het ook niet meer’ zou de chef gereageerd hebben. Hij vroeg in ieder geval de klant even te wachten. De chef belde rechtstreeks de politie, die er eveneens van overtuigd was dat de inhoud van de schoenendoos wel een dubieuze herkomst moest hebben. Binnen enkele minuten stond de politie in de bank, arresteerde de opa met kleinkind en nam de doos met smerig geld in beslag. Op het politiebureau kwam de waarheid op tafel. Opa had weinig vertrouwen in banken en had jaren geleden besloten geen spaarrekening te willen openen. Zijn zuurverdiende centen had hij in de loop van de jaren opgepot en in zijn tuin begraven. Hij had er overigens ook gewoon belasting voor afgedragen; er was dus niets crimineels aan het geld. De rotte-eierlucht kon worden verklaard door de inwerking van vocht op de bankbiljetten die jarenlang in een doos verpakt in plastic in de grond begraven waren geweest. Opa kon er de lol wel van inzien en de politie leverde hem weer bij de bank af. Daar werden hij en zijn kleindochter overstelpt met excuses, bloemen en de gebruikelijke kindercadeaus. Ondanks alle commotie besloot opa dat zijn geld bij deze bank toch wel veilig moest zijn. De betrokken bank hield er nog jarenlang een tevreden klant aan over.

Dit destijds spraakmakende voorbeeld was voor veel banken aanleiding om duidelijke procedures op te stellen en geen of nauwelijks de vrijheid te bieden dat medewerkers zelf rechtstreeks de politie zouden informeren. Alle meldingen van vermoedelijke ongebruikelijke transacties moesten centraal bij één meldpunt binnen de organisatie worden gemeld, de afdeling veiligheidszaken.

16.6.2 Invoering van de meldingsplicht bij de banken

In 1992 presenteerde de overheid het wetsvoorstel met een understatement dat ‘rekening was gehouden met de aanwijzingen inzake de terughoudendheid met regelgeving’. De invoering van de meldplicht vergde een aanzienlijke inspanning van de meldgroepen, de banken in het bijzonder op het terrein van personeelcapaciteit, opleidingen en automatisering. De nieuwe wetgeving maakte de aanpassing noodzakelijk van procedures en maatregelen en

de invlechting daarvan in de bedrijfsprocessen van de organisatie. Zowel in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de MOT als bij de parlementaire behandeling gingen de ministers Kok en Hirsch Ballin luchtig om met de lasten voor de financiële sector. Men voerde als argument aan dat de kosten van invoering voor de financiële instellingen niet relevant waren. De banken hadden inmiddels een bestaande meldingsregeling gericht op transacties die een instelling financieel nadeel zou kunnen berokkenen. De meldplicht van ongebruikelijke transacties zou niet veel anders inhouden. Bovendien bestond er volgens de minister reeds een informele meldingsplicht op basis waarvan sommige instellingen vrijwillig transacties meldden bij de CRI.³¹

De banken zagen in automatisering de oplossing om de te verwachten stroom aan meldingen op efficiënte wijze te kunnen verwerken. Enkele grootbanken besloten tot aanschaf van het analyseprogramma Syfact; andere instellingen besloten tot gebruik van onder meer Analyst Notebook. Interbancair werden bestaande fraudepreventiesystemen geoptimaliseerd of uitgebreid. Het Verificatie Informatie Systeem (VIS)³² werd toegankelijk gemaakt voor een bredere doelgroep dan alleen banken en financieringsmaatschappijen. VIS werd daartoe ondergebracht bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) beschikbaar gesteld ten behoeve van vele organisaties in diverse sectoren. Ten behoeve van een interbancaire bevraging werd de Externe Verwijzing Applicatie (EVA) ontwikkeld. Door middel van EVA werden de aangesloten deelnemende banken in staat gesteld navraag te doen in elkaars registraties van personen en bedrijven die misbruik hadden gemaakt van het financiële stelsel. Veelal waren dat fraudeurs en witwassers die eerder bij een bank fraude hadden gepleegd of als witwasser waren onderkend.

In de loop van de tijd is het gebruik van de verschillende systemen zeer nuttig gebleken en hebben mede een rol gespeeld in kwalitatief hoogwaardige meldingen die banken aan het MOT hebben doorgegeven.

16.6.3 Veiligheidszaken en de compliance officer

FATF-aanbeveling nummer 15³³ betreft onder meer de aanbeveling dat financiële instellingen een compliance officer moeten aanstellen. In tegenstelling tot veel andere landen besloot Nederland geen verplichting voor (financiële) instellingen in zijn wetgeving op te nemen om een compliance officer aan te moeten stellen. Ook DNB en de toenmalige STE (nu de AFM) zagen kennelijk geen noodzaak de onder toezicht staande financiële instellingen als zodanig te verplichten.

De reden van onderbrenging van het witwasdossier bij de veiligheidsafdelingen van de banken was gelegen in de overeenkomst tussen het tegengaan van

31 MvT Wet identificatie bij financiële dienstverlening, TK 1992-1993, 23 008, nr 3.

32 Hiermee kan getoetst worden of het aangeboden identiteitsbewijs als gestolen of verloren is gemeld.

33 FATF Recommendation 15: http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,3343,_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html en Zie ook: www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/23/34851594.pdf. 'Financiële instellingen dienen programma's tegen witwassen en de financiering van terrorisme te ontwikkelen. Deze programma's dienen het volgende te omvatten: (a) de ontwikkeling van intern beleid, interne procedures en controlemaatregelen, met inbegrip van passende nalevingsmaatregelen voor het bestuur, en adequate screeningprocedures teneinde strenge normen te waarborgen bij het aanstellen van werknemers; (b) een permanent trainingsprogramma voor medewerkers; (c) een auditfunctie om het systeem te toetsen.'

34 V. Mul (1999), *Banken en witwassen...*. Gouda: Quint, ISBN 9789038707440.

35 In de Nadere regeling toezicht effectenverkeer werd gesproken over de interne toezichthouder. Effectenin- stellingen noemden deze ver- volgens compliance officer.

36 In 1999 werd de com- pliancefunctie opgelegd aan effectenin- stellingen en effectenkredietinstellingen. Artikel 22, 3e lid 'Nadere regeling toezicht effectenver- keer', 1999.

37 Artikel 69 'Regeling Or- ganisatie en Beheersing', De Nederlandsche Bank, 2001.

38 De verplichtingen die voortvloeien uit dit besluit zijn nadien onder meer opgenomen in de Wet op het financieel toezicht en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

witwassen en het tegengaan van (andere vormen van) fraude. Deze taak had- den de veiligheidsafdelingen reeds opgedragen gekregen.³⁴ De banken en de overheid waren ervan overtuigd dat de professionele veiligheidsafdelingen in staat waren de wetgeving op adequate wijze te implementeren en toezicht te houden op de naleving. Ongetwijfeld heeft ook de bestaande samenwerking van de banken met justitie en politie een belangrijke rol gespeeld.

Ook na de formele invoering in 1999 van de compliance officer bij effectenin- stellingen³⁵ en effectenkredietinstellingen werd de bestrijding van witwassen geen compliancetopic. Het accent van het takenpakket van de compliance officer beperkte zich tot het toezicht op effectendienstverlening.³⁶ In 2001 werd bij de invoering van de DNB-regeling 'Organisatie en Beheersing'³⁷ de verplichting opgenomen dat 'de instelling beschikt over een onafhankelijke compliancefunctie voor het toezicht op de naleving van de interne normen, voorschriften en gedragsregels alsmede voor het toezicht op de realisatie van bijstellingen naar aanleiding van gesignaleerde tekortkomingen en gebre- ken'. Hiermee werd een breder takenpakket aan de compliance officer voor- behouden dan voorheen.

De directe betrokkenheid van de compliance officer bij de bestrijding van witwassen kwam in het najaar van 2001 na de terreuraanslagen op de VS. Als nooit te voren claimde DNB de bestrijding van witwassen en terrorisme- financiering als een belangrijk toezichtissue. In die strategie paste ook de versterking van de compliancefunctie binnen de financiële instelling. Met de regelingen in het kader van het Besluit Integere Bedrijfsvoering³⁸ werd de positie van compliance versterkt. Sindsdien is ondersteuning en advisering bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering een taak van de compliance officer. Binnen veel instellingen vindt echter een scheiding plaats tussen enerzijds toezicht en beleid door de compliance officer en anderzijds de operationele uitvoering door de afdeling veiligheidszaken.

16.7 Uitleiding

Vanuit de repressieve functie zijn de Wet MOT en thans de Wwft hun doel voorbij geschoten. Tweehonderdduizend ongebruikelijke transacties en de daarmee gepaard gaande inspanningen van de private sector staan niet in verhouding tot het minieme aantal veroordelingen die gebaseerd zijn op ongebruikelijke transacties. Financiële instellingen zullen daarom ook in de toekomst de bescherming van het financieel stelsel als het belangrijkste uitgangspunt moeten nastreven. Het repressieve doel van de Nederlandse witwaswetgeving mag in de beoordeling van klanten en/of transacties geen rol spelen; dat is een verantwoordelijkheid van de overheid.

De bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is in de financiële sector in een tijdsbestek van twintig jaren geëvolueerd van een operationeel risico naar een van de belangrijkste compliance-issues. De aanpak in Nederland is sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw onlosmakelijk verbonden met de veiligheidsafdelingen van de banken. Door de hechte samenwerking van de veiligheidsafdelingen en het opsporings- en vervolgingsbedrijf is dat een juiste beslissing geweest. De medewerkers van deze afdelingen kenden de problematiek van de criminaliteitsbestrijding en waren als geen ander ook op de hoogte van modus operandi van witwassen. Bovendien waren ten tijde van de implementatie van de Wet MOT en de WID de enkele compliance officers bij banken onvoldoende voor deze taak geëquipeerd. Anno 2009 werken compliance en veiligheidszaken steeds meer samen. Bij enkele instellingen zijn de afdelingen zelfs samengevoegd. Soms bestaat er over en weer enige argwaan, maar in de toezichtpraktijk kunnen deze afdelingen niet zonder elkaar.

De laatste tien jaar is de greep van compliance op het witwasdossier echter toegenomen. Deze ontwikkeling kan worden verklaard door de invoering van het integriteitstoezicht van DNB en de intensivering van wet- en regelgeving op het terrein van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Bovendien werden enkele Nederlandse grootbanken verplicht hun internationale witwasprocedures aan te scherpen tot het hoogste niveau. Deze ontwikkelingen hebben binnen de compliancediscipline mede geleid tot een verdergaande specialisatie. Ook in Nederland is inmiddels de Money Laundering Reporting Officer op de loonlijst geplaatst van financiële instellingen.

Verder lezen

Praktijkgids bestrijding witwassen & terrorismefinanciering (2008), Nederlands Compliance Instituut i.s.m. NIBE-SVV. ISBN 978-90-78440-21-5.