

# 1 INLEIDING

*“Banken, zoals ING Bank N.V. zijn poortwachters van het financiële stelsel. Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme moeten banken controleren of hun dienstverlening wordt misbruikt voor witwassen of terrorismefinanciering. Daartoe moeten zij cliëntenonderzoek verrichten en (voorgenomen) ongebruikelijke transacties onverwijld melden aan de Financial Intelligence Unit. Het cliëntenonderzoek dient de instellingen, zoals banken, in staat te stellen de zakelijke relatie en de gedurende die relatie verrichte transacties voortdurend te controleren.”<sup>1</sup>*

*W.B. Hoekstra, 2018*

## 1.1 Aanleiding

Eind 2018 heeft ING een megaschikking getroffen met het Openbaar Ministerie (OM), omdat de bank ervan verdacht werd onvoldoende (voorzorgs-)maatregelen te hebben getroffen ter bestrijding van witwaspraktijken via zijn bankrekeningen.<sup>2</sup> De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (Wwft), die hiertoe verplicht, laat banken en andere normadressaten de ruimte om zelf invulling te geven aan diens normen.<sup>3</sup> Over een langere periode werd onvoldoende geïnvesteerd in de naleving van de Wwft, ING liet “business boven compliance” gaan en de bank had onvoldoende oog voor het nut van de Wwft-verplichtingen.<sup>4</sup> ING heeft beloofd verbeteringen op (onder meer) het gebied van compliance door te voeren waardoor ING een gang naar de rechter bespaard is gebleven.<sup>5</sup> Hoewel De Nederlandsche Bank (DNB) instemt met de hervorming bij ING, voorspelt DNB een ingrijpend en traag proces.<sup>6</sup> Dat roept direct de vraag op waarom DNB zo’n drieste voorspelling doet: vraagt naleving in het algemeen dan zoveel inspanning? Of is het hier specifiek ING die steken heeft laten vallen? Uit de belofte om het compliancebeleid te verbeteren, kan in ieder geval worden afgeleid dat ING de naleving van anti-witwasregelgeving tot dat moment niet voldoende op orde heeft gehad.

---

<sup>1</sup> Kamerbrief van 1 oktober 2018 met kenmerk: 2018-0000158486.

<sup>2</sup> ANP, ‘ING schikt in witwaszaak voor honderden miljoen met OM’, *NU.nl* 4 september 2018.

<sup>3</sup> Van Duijvenbode, *TvC* 2012, p. 72.

<sup>4</sup> OM, ‘Onderzoek Houston – Openbaar Ministerie’, *OM.nl* 4 september 2018.

<sup>5</sup> Bijzonder Strafrecht, ‘ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen’, *bijzonderstrafrecht.nl* 4 september 2018.

<sup>6</sup> ANP, ‘Plannen ING voor aanpak witwassen zijn goed, maar uitvoering zal ‘langdurig en intensief’ proces zijn, aldus toezichthouder DNB’, *businessinsider.nl* 25 september 2018.

## 1.2 Probleemstelling en afbakening

De Wwft schrijft voor dat normadressaten maatregelen moeten nemen om witwaspraktijken maar ook financieren van terrorisme te voorkomen. Art. 1a jo. 1 lid 1 Wwft vermeld naast banken ook (andere) financiële ondernemingen en natuurlijke personen tot wie de anti-witwasregelgeving zich richt, maar dit onderzoek beperkt zich tot banken als normadressaat. De ministers hebben met deze wet beoogd dat de financiële spelers in het veld “maatwerk” kunnen leveren: de wettelijke kaders zouden de ruimte bieden om van geval tot geval zelf in te schatten of sprake is van witwassen of financieren van terrorisme.<sup>7</sup> In de Wwft zijn hierom twee soorten benaderingen van regelgeving terug te vinden: de *principle based*-benadering en de *risk based* benadering.

De *principle based*-benadering betekent kortweg dat de wet- en regelgeving voorschrijven *dat* een bepaald doel moet worden bereikt, maar niet *hoe* dit dient te geschieden. De *risk based*-benadering laat de wijze van naleving van wet- en regelgeving afhangen van bepaalde risico's die een cliënt of transactie met zich brengt.<sup>8</sup> Van Poelgeest schetst dat het voor banken hierdoor niet eenvoudig is om de verplichtingen van de Wwft na te komen.<sup>9</sup> Van Duijvenbode stelt dat de vage normen die volgen uit de *principle based*- en *risk based*-benadering van de Wwft, ertoe leiden dat banken grote problemen met naleving hiervan ervaren. Er bestaan dus onzekerheden over de juiste naleving, en omgaan met de Wwft wordt door instellingen als tijdrovend en lastenverzwarend gezien.<sup>10</sup>

De belangrijkste verplichtingen van de Wwft zijn het doen van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties, om witwassen en het financieren van terrorisme te voorkomen. De verplichting tot het doen van cliëntenonderzoek volgt uit art. 1a lid 1 jo. art. 3 lid 1 Wwft. Bij deze bepaling is de hiervoor geschetste *principle based*-benadering van toepassing: zonder te bepalen hoe cliëntenonderzoek plaats moet vinden, staat alleen vast welk resultaat het cliëntenonderzoek moet hebben, ter voorkoming van witwasschendingen.<sup>11</sup> Het cliëntenonderzoek moet er namelijk toe leiden dat de identiteit van de cliënt deugdelijk wordt vastgesteld, en dat deze daarna geverifieerd wordt.<sup>12</sup> Ook kent de Wwft ten aanzien van de intensiteit van het cliëntenonderzoek een *risk based*-benadering: voor het cliëntenonderzoek moet de bank per geval het risico inschatten, dat de cliënt betrokken zou kunnen zijn bij witwassen of het financieren van terrorisme.<sup>13</sup> In principe moet de bank een regu-

<sup>7</sup> Van Duijvenbode, *TvC* 2012, p. 73.

<sup>8</sup> Broekhuizen & Hillen 2007, p. 35.

<sup>9</sup> Van Poelgeest, *TvC* 2019, p. 14.

<sup>10</sup> Van Duijvenbode, *TvC* 2012, p. 73.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31237, 3, p. 4 (MvT).

<sup>12</sup> Jennen & Van Doorn 2009, p. 237.

<sup>13</sup> Van Kampen 2011, p. 144.