

Het strafrechtelijke onderzoek *Guardian* nader beschouwd

Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering van een Wwft-instelling¹

mr. T. Beekhuis²

1. Inleiding

‘Witwasboete van € 480 miljoen voor ABN Amro’, ‘Forse straf voor Zalm en voor ABN AMRO’, ‘Mogelijk meer verdachte bestuurders in witwaszaak ABN Amro’, ‘De redders van ABN Amro betalen een hoge prijs’, ‘Hoe het foute geld ABN Amro bleef achtervolgen’ en ‘DNB zakt met ABN door ijs’.³ Zo maar een paar voorbeelden van koppen van krantenartikelen waarin verslag wordt gedaan van de transactie die ABN AMRO Bank N.V. (hierna: ABN AMRO) recentelijk is aangegaan met het Openbaar Ministerie (hierna: OM) wegens het jarenlang en structureel niet, dan wel onjuist naleven van de verplichtingen die zijn neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (hierna: Wwft) en schuldwitwassen (art. 420quater Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr)).⁴ In het kader van deze transactie moet ABN AMRO een geldboe-

te van € 300,- miljoen betalen, alsmede een bedrag van € 180,- miljoen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.⁵ Door het aangaan van deze transactie voorkomt de rechtspersoon ABN AMRO in beginsel strafrechtelijke vervolging in het onderzoek genaamd *Guardian*.⁶ Wel zijn drie natuurlijke personen (leden van de voormalige Raad van Bestuur) als verdachten aangemerkt vanwege het vermeend feitelijke leidinggeven aan het overtreden van de Wwft door ABN AMRO. Het OM doet op dit moment nader onderzoek naar de vraag of deze natuurlijke personen ook strafrechtelijk vervolgd kunnen en moeten worden.⁷

Om inzicht te geven in het onderzoek *Guardian* en bekendheid te geven aan de beweegredenen tot, en de inhoud van de transactie heeft het OM verschillende documenten gepubliceerd, waaronder een uitgebreid feitenrelaas.⁸ Uit dit feitenrelaas blijkt onder meer dat De Nederlandsche Bank (hierna:

1. Dit artikel is afgesloten op 19 mei 2021, zodat na deze datum ter beschikking gekomen nadere informatie over het onderzoek *Guardian* niet in dit artikel is verwerkt.

2. Tekla Beekhuis is promovenda aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht.

3. Respectievelijk R. Eg, ‘Witwasboete van € 480 miljoen voor ABN Amro’, *De Telegraaf* 19 april 2021, H. Stil, ‘Forse straf voor Zalm en voor ABN AMRO’, *Het Parool* 19 april 2021, I. Bökkerink & P. Couwenberg, ‘Mogelijk meer verdachte bestuurders in witwaszaak ABN Amro’, *FD* 19 april 2021, I. Bökkerink & P. Couwenberg, ‘De redders van ABN Amro betalen een hoge prijs’, *FD* 20 april 2021, K. Haegens, ‘Hoe het foute geld ABN Amro bleef achtervolgen’, *De Volkskrant* 20 april 2021 & R. Eg & B. Mos, ‘DNB zakt met ABN door ijs’, *De Telegraaf* 21 april 2021.

4. Zie <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

5. ABN AMRO is niet de eerste systeembank die met het OM heeft getransigeerd wegens niet of niet juiste naleving van de Wwft en schuldwitwassen. In 2018 heeft ING Bank N.V. in het onderzoek *Houston* een bedrag van € 775,- miljoen (incl. € 100,- miljoen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) betaald aan de Staat.

6. In beginsel, aangezien een gerechtshof in een zogeheten artikel 12 Sv-procedure alsnog tot vervolging kan bevelen. Een dergelijke procedure moet dan wel door een rechtstreeks belanghebbende worden gestart. Dat is tot op heden niet het geval.

7. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

8. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen> (laatst geraadpleegd op 1 mei 2021). Het publiceren van stukken van een buitengerechtelijke afdoening wordt gedaan ter compensatie van het ontbreken van een openbare rechtsgang.

DNB) verscheidende malen, voorafgaand aan de totstandkoming van de transactie, handhavend tegen ABN AMRO heeft opgetreden.⁹ De Wwft wordt immers dualistisch gehandhaafd: zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sanctiëring is mogelijk.¹⁰ Uit de wetsgeschiedenis bij de twee voorlopers van de Wwft, de Wet Melding ongebruikelijke transacties (hierna: Wet MOT) en de Wet identificatie bij (financiële) dienstverlening (hierna: WID), blijkt dat strafrechtelijke handhaving pas aangewezen is, indien de 'aard en de ernst van de overtredingen' dit verlangen of wanneer de overtredingen van de Wet MOT en de WID gepaard gaan met andere strafbare feiten of wanneer een noodzaak bestaat voor een 'opsporingsonderzoek met daarbij behorende bevoegdheden'.¹¹ De keuze voor de afdoeningswijze dient in overleg tussen het OM en de toezichthouders gemaakt te worden.¹² In deze bijdrage wordt aan de hand van het onderzoek *Guardian* beschreven welke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties de toezichthouders en het OM kunnen opleggen aan de Wwft-instellingen om hen tot naleving te dwingen of te sanctioneren indien zij de Wwft niet (juist) naleven.¹³

9. Feitenrelaas *Guardian*, p. 5.

10. Op bepaalde Wwft-instellingen (bijvoorbeeld advocaten en notarissen) is ook het tuchtrecht van toepassing. Dan is ook tuchtrechtelijke handhaving mogelijk. Daarnaast geldt dat de Wwft-instellingen in bepaalde gevallen civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden. Beide aansprakelijkheidsregimes vallen buiten het bestek van deze bijdrage. Zie over tuchtrechtelijke aansprakelijkheid bijvoorbeeld R. van der Hoeven, E. van Liere & B. Snijder-Kuipers, 'Tuchtrecht en de Wwft', *TT* 2020/4, p. 354-366 en over civielrechtelijke aansprakelijkheid onder andere B. Waaijer, *Wat was was voordat was was? Opmerkingen over civielrechtelijke en deontologische implicaties van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, voor de beroepsuitoefening van de notaris* (oratie Amsterdam UvA), Amsterdam: Vossiuspers UvA 2010.
11. *Kamerstukken II* 2007/08, 31238, 3, p. 33-34. Bestuursrechtelijke handhaving ligt blijkens de wetsgeschiedenis voor de hand in geval van eenvoudig vast te stellen overtredingen van de bepalingen in de Wet MOT en de WID (en thans de Wwft), zoals 'een onvolkomenheid in het cliëntenonderzoek' en 'onvolledig ingevulde meldingsberichten.' Zie hieromtrent ook: Van der Hoeven, Van Liere & Snijder-Kuipers, *TT* 2020/4, p. 364-366.
12. *Kamerstukken II* 2007/08, 31238, 3, p. 34. Zo ook Gerechtshof Den Haag 1 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:187. Om ongewenste samenloop van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties te voorkomen, treden het OM en de toezichthouders (o.a. DNB) in overleg over de wijze van afdoening. Zie Convenant ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, *Str.* 2009, 9. Rekening moet worden gehouden met het ne bis in idem-beginsel en het una via-beginsel.
13. Wanneer ik in deze bijdrage verwijs naar verplichtingen uit de Wwft, verwijs ik naar de artikelen zoals deze thans in de Wwft staan opgenomen. Als ik naar situaties verwijs die zich in het verleden hebben voorgedaan, kan het zo zijn dat destijds een ander artikel uit de Wwft van toepassing was. Voor zover dit geen

In paragraaf 2 wordt eerst kort stilgestaan bij het verwijt dat ABN AMRO wordt gemaakt, alsmede het wettelijke kader. Paragraaf 3 beschrijft de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de Wwft. Deze bijdrage wordt in paragraaf 4 afgerond met enkele afrondende beschouwingen.

2. Het verwijt aan ABN AMRO in het onderzoek *Guardian*

In het onderzoek *Guardian* wordt ABN AMRO verweten jarenlang en structureel de Wwft te hebben overtreden.¹⁴ In de Wwft wordt aan bepaalde private actoren (dit kunnen zowel natuurlijke personen als rechtspersonen en ondernemingen zijn)¹⁵ een poortwachtersrol toegekend: zij dienen het financiële stelsel vrij te houden van financieel-economische criminaliteit en zij moeten daarom een actieve bijdrage leveren aan het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Ook banken zijn een instelling in de zin van de Wwft en zijn aldus een poortwachter.¹⁶ In het kader van deze poortwachtersrol moeten de Wwft-instellingen bepaalde verplichtingen naleven. Twee kernverplichtingen die in de Wwft zijn opgenomen zijn de verplichtingen tot het verrichten van een cliëntenonderzoek (hoofdstuk 2 Wwft) en het melden van ongebruikelijke transacties (hoofdstuk 3 Wwft). In het navolgende zal ik eerst het wettelijk kader van deze twee verplichtingen schetsen, waarna ik aan de hand van het feitenrelaas *Guardian* zal bespreken op welke wijze ABN AMRO volgens het OM is tekortgeschoten in de naleving van deze verplichtingen. Alvorens ik dat doe, merk ik nog op dat de Wwft wordt gekenmerkt door een risicogeïenteerde benadering: de Wwft-instellingen moeten de Wwft naleven, maar de inspanningen die zij moeten leveren hangen af van de aard en omvang van de eigen instelling en het risico op witwassen of terrorismefinanciering van het type cliënt, product, dienst, transactie, leveringskanaal en/of de betrokken landen of geografische gebieden.¹⁷ De Wwft verlangt daarom ook dat de Wwft-instellingen van elke cliënt een risicobeoordeling en risicoclassificatie maken: hoe hoog is het risico van betrokkenheid van

inhoudelijke kanttekeningen oplevert, heb ik dit niet steeds aangegeven.

14. Zoals in § 1 reeds werd genoemd, wordt ABN AMRO ook schuldwitwassen (ex art. 420quater Sr) verweten. In mijn bijdrage ligt de focus op de Wwft-overtredingen en wordt het schuldwitwassen buiten beschouwing gelaten. In § 7.3 van het feitenrelaas *Guardian* beschrijft het OM het schuldwitwassen door ABN AMRO. Vgl. ook het feitenrelaas Houston, § 6.3 van de vergelijkbare ING-casus. Zie over niet-naleving van de Wwft in relatie tot witwassen: M.J. Hornman, 'De bank als facilitator; over de reikwijdte van de zorgplicht van financiële dienstverleners om witwassen te voorkomen', *Strafblad* 2018(3), 23, p. 16-24.
15. Art. 1 lid 1 jo. art. 1a Wwft.
16. Art. 1 lid 1 jo. art. 1a lid 1 en 2 Wwft.
17. Art. 2b lid 1 en 2 Wwft.

een cliënt bij witwassen of terrorismefinanciering? Deze risicobeoordelingen en -classificaties moet zij ook vastleggen en actueel houden.¹⁸ De maatregelen die de Wwft-instelling vervolgens moet treffen op grond van de Wwft stemt zij af op de risicobeoordeling en -classificatie van de desbetreffende cliënt.¹⁹

2.1. Het cliëntenonderzoek

Hoofdstuk 2 Wwft bevat de bepalingen betreffende het cliëntenonderzoek.²⁰ De Wwft schrijft niet voor op welke wijze een Wwft-instelling het cliëntenonderzoek moet verrichten. Wel blijkt uit art. 3 Wwft wanneer het cliëntenonderzoek is verplicht en wat dit onderzoek moet opleveren. Zo is het cliëntenonderzoek onder andere verplicht indien een zakelijke relatie²¹ (zoals het openen van een bankrekening) wordt aangegaan of wanneer indicaties bestaan dat een cliënt²² betrokken is bij witwassen of terrorismefinanciering.²³ In de kern komt het cliëntenonderzoek erop neer dat de Wwft-instelling weet wie haar cliënt is en welke risico's die cliënt met zich brengt.²⁴ Zij moet de identiteit van de (uiteindelijk belanghebbende van de) cliënt vaststellen en de identiteit verifiëren aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron.²⁵ Voorts moet de Wwft-in-

stelling inzicht verkrijgen in de *business* van de cliënt (en de risico's op witwassen en terrorismefinanciering daarvan) en vaststellen wat het doel en de aard van de beoogde zakelijke relatie is.²⁶ Wanneer de Wwft-instelling besluit een zakelijke relatie aan te gaan met een cliënt moet zij deze zakelijke relatie voortdurend monitoren (monitoringsverplichting), zodat de Wwft-instelling te allen tijde weet wie haar cliënt is, welke transacties deze cliënt verricht²⁷ en/of er geen risico's bestaan dat de dienstverlening van de Wwft-instelling wordt misbruikt voor criminele doeleinden.²⁸ Het cliëntenonderzoek is derhalve geen eenmalig onderzoek, nu de instelling de zakelijke relatie moet monitoren en de informatie die zij over de cliënt heeft actueel dient te houden.²⁹ In deze verplichting ligt aldus een (periodiek) toetsings- of herbeoordelingsmoment besloten.³⁰ Gelet op de eerder genoemde risicogeörienteerde benadering van de Wwft, beschrijft de Wwft drie vormen van cliëntenonderzoek: regulier, vereenvoudigd of verscherpt. Het vereenvoudigd cliëntenonderzoek (art. 6 en 7 Wwft) mag worden verricht in geval van een aantoonbaar laag risico op witwassen, terwijl het verscherpte onderzoek (art. 8 e.v. Wwft) onder andere verplicht is in geval van een bewezen hoog risico op witwassen. Overigens mag een Wwft-instelling in beginsel geen zakelijke relatie aangaan zonder geslaagd cliëntenonderzoek.³¹ Als een Wwft-instelling met betrekking tot een zakelijke relatie niet aan de vereisten van het cliëntenonderzoek kan voldoen, moet zij deze relatie beëindigen.³²

2.2. De meldingsplicht ongebruikelijke transacties

Een tweede kernverplichting uit de Wwft is het melden van een voorgenomen of verrichte ongebruikelijke transactie aan de *Financial Intelligence Unit* (hierna: FIU).³³ Art. 16 lid 1 Wwft verplicht de Wwft-instelling om onverwijld nadat zij op de hoogte is geraakt van de ongebruikelijkheid van een transactie, hiervan melding te doen aan de FIU. Op grond van art. 15 lid 1 Wwft zijn bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) (Uitvoeringsbesluit Wwft 2018) indicatoren vastgesteld

na het verrichten van de transactie of het beëindigen van de zakelijke relatie.

18. Art. 2b lid 3 Wwft. Uit dit artikel blijkt ook dat de risicobeoordeling op verzoek van de toezichthouder aan de toezichthouder moet worden verstrekt. Vanwege de eis van actualiteit moeten de instellingen – al naar gelang het risico – deze risicobeoordeling ook periodiek en *incident-driven* (bijv. een cliënt komt negatief in de media naar voren) herbeoordelen en indien nodig aanpassen.
19. Uit het feitenrelaas behorende bij de transactie met ABN AMRO blijkt dat ABN AMRO aan vele klanten een verkeerde risicoclassificatie heeft toegekend en dat ABN AMRO daarom op bepaalde klanten die eigenlijk in een hogere risicocategorie behoorden te zitten onvoldoende toezicht heeft gehouden. Zie feitenrelaas Onderzoek *Guardian*, p. 12-13.
20. Ik beschrijf dit onderzoek in het navolgende op hoofdstuk 2.
21. Een zakelijke relatie is blijkens art. 1 lid 1 Wwft een 'zakelijke, professionele, of commerciële relatie tussen een instelling en een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, die verband houdt met de professionele activiteiten van die instelling en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd, wordt aangenomen dat deze enige tijd zal duren.'
22. Art. 1 lid 1 Wwft bepaalt dat een cliënt een 'natuurlijke persoon of rechtspersoon (is) met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren.'
23. Respectievelijk art. 3 lid 5 aanhef en sub a en c Wwft. Zie art. 3 lid 5, 6 en 7 Wwft voor de overige situaties waarin een cliëntenonderzoek is verplicht.
24. Leidraad Wwft en Sw De Nederlandsche Bank (versie december 2020), p. 27. Deze leidraad is te raadplegen via de website van DNB. Zie art. 3 Wwft voor de gehele inhoud van het reguliere cliëntenonderzoek.
25. Art. 3 lid 2 aanhef en sub a en b jo. art. 11 Wwft. Op grond van art. 33 Wwft moeten de gebruikte documenten en gegevens ook op opvraagbare en toegankelijke wijze worden vastgelegd gedurende vijf jaren

26. Art. 3 lid 2 aanhef en sub c Wwft.
27. Op p. 8 van het feitenrelaas *Guardian* wordt dit ook wel *post-event* transactiemonitoring genoemd. De intensiteit van deze monitoring mag ook worden afgestemd op het risico op witwassen of terrorismefinanciering. Zie Feitenrelaas p. 8.
28. Art. 3 lid 2 aanhef en sub d Wwft.
29. O.a. art. 3 lid 2 aanhef en sub d en art. art. 3 lid 11 Wwft.
30. Feitenrelaas *Guardian* p. 8 en o.a. art. 3 lid 11 Wwft. Hoe vaak de cliënt herbeoordeeld moet worden, hangt wederom af van het risico op witwassen of terrorismefinanciering.
31. Art. 4 en 5 Wwft.
32. Art. 5 lid 3 Wwft.
33. Art. 16 Wwft.

aan de hand waarvan de instelling de ongebruikelijkheid van een transactie moet beoordelen. Art. 4 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 verwijst voor de indicatoren die bij deze beoordeling een rol spelen naar de bij dit besluit gevoegde bijlage Indicatorenlijst. In die lijst is een voor alle Wwft-instellingen geldende subjectieve indicator opgenomen en per type Wwft-instelling een aantal objectieve indicatoren.³⁴ Als een objectieve indicator opgaat, moet de Wwft-instelling melden, ongeacht of zij van mening is dat er een risico bestaat op witwassen of terrorismefinanciering. In geval van de subjectieve indicator ('een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme')³⁵ ligt dit anders, omdat het dan aan de Wwft-instelling is om te bepalen of een bepaalde transactie aan de subjectieve indicator voldoet en gemeld moet worden.³⁶

De Wwft-instelling is verplicht de ongebruikelijke transactie tijdig aan de FIU te melden.³⁷ Art. 16 lid 1 Wwft bepaalt namelijk dat de Wwft-instelling 'onverwijld' nadat zij op de hoogte is geraakt van de ongebruikelijkheid van de transactie, moet melden.³⁸ Bij het vaststellen van de meldingstermijn spelen de aard en de gecompliceerdheid van de transactie en de grondslag van de melding een rol.³⁹ Wanneer de melding niet, niet juist of niet tijdig is gedaan, komt mogelijk aansprakelijkheid in zicht.

34. Dit onderscheid wordt thans in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 niet meer expliciet gemaakt. Gelet op het verschil in beoordeling (wel/geen eigen beoordelingsruimte) van de indicatoren, hanteer ik dit onderscheid.

35. Art. 15 lid 1 Wwft jo. art. 4 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, bijlage Indicatorenlijst.

36. Overigens hebben de verschillende toezichthouders leidraden opgesteld waarin voorbeelden staan opgenomen van risicocriteria die de Wwft-instellingen kunnen helpen bij de beoordeling of al dan niet sprake is van een ongebruikelijke transactie op grond van de subjectieve indicator. Deze leidraden staan o.a. gepubliceerd op de website van de FIU: <https://www.fiu-nederland.nl/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

37. Zie voor de gegevens die in de melding moet moeten worden opgenomen, art. 16 lid 2 Wwft.

38. Tot 1 januari 2013 gold hiervoor een termijn van veertien dagen. Dit is veranderd in 'onverwijld' bij *Stb.* 2012, 686, om gevolg te geven aan een aanbeveling van de FATE, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 33238, 3, p. 17-18. Volgens de minister zou dit er in de praktijk op neerkomen 'dat in ieder geval binnen veertien dagen moet worden gemeld, en zoveel eerder als feitelijk mogelijk bij voldoende zorgvuldige interne afweging of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd.'

39. B. Snijder-Kuipers & E. van Liere, 'De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman, W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 240. Vgl. Rb. Rotterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9752. Deze uitspraak is geannoteerd door M. Altena & B.A.J. Haagen in *JOR* 2021/3, p. 739-746.

2.3. De geconstateerde tekortkomingen in het cliëntenonderzoek

Uit het feitenrelaas *Guardian* blijkt dat ABN AMRO verschillende processen heeft ingesteld om aan de Wwft-verplichtingen te (kunnen) voldoen.⁴⁰ In het strafrechtelijk onderzoek zijn in relatie tot deze processen echter verschillende tekortkomingen geconstateerd. Voor wat betreft het cliëntenonderzoek gaat het om: (1) ontbrekende of onvolledige klantendossiers en/of klantengegevens; (2) niet of onjuist uitvoeren van (verscherpt) cliëntenonderzoek; (3) onjuiste risicobeoordelingen en risicoclassificaties, waaronder het onvoldoende meewegen van *cash*gebruik, en (4) onvoldoende uitvoering van de monitoringsverplichting. Ook wordt de bank verweten dat het niet of niet tijdig zakelijke relaties heeft beëindigd.⁴¹ Ik zal de bevindingen kort toelichten.⁴²

Ad 1: Volgens het OM waren de kwaliteit en de volledigheid van klantdossiers niet op orde. Er ontbraken gegevens of documenten van klanten in de klantdossiers en bovendien was niet altijd de juiste risicoclassificatie geregistreerd.⁴³ Zo is onder meer gebleken dat de voornaam van 8000 klanten niet in het dossier stond, wat screening van negatieve media bemoeilijkt.⁴⁴

Ad 2: Uit het feitenrelaas *Guardian* blijkt dat ABN AMRO naar het oordeel van het OM het cliëntenonderzoek onvoldoende kritisch heeft uitgevoerd. De bank had bij meerdere klanten met een verhoogd risico op witwassen de identificatie en verificatie niet op orde. Voorts was het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie niet in alle dossiers duidelijk of niet volledig vastgelegd en bleek onvoldoende documentatie voorhanden die de herkomst van het vermogen van klanten kon verklaren. Ook was niet of onvoldoende uitgezocht of de (UBO van de) klant een politiek prominent persoon was en werd

40. Feitenrelaas *Guardian* p. 9-10. ABN AMRO hanteert voor de beheersing en controle van risico's het bekende *Three lines of defence* model. Dit model wordt uitgelegd op p. 9-10 van het feitenrelaas *Guardian*.

41. Uit het cliëntenonderzoek kan blijken dat een klant een ongeoorloofd risico vormt op witwassen of terrorismefinanciering. In een dergelijk geval moet een Wwft-instelling de zakelijke relatie met die klant beëindigen of mag de Wwft-instelling geen zakelijke relatie met die klant aangaan. Hierin is ABN AMRO nalatig geweest. Zie feitenrelaas *Guardian* p. 17.

42. In het feitenrelaas staan ook casusposities beschreven waarin ABN AMRO niet aan haar poortwachtersfunctie heeft voldaan. Zie p. 18-20 feitenrelaas *Guardian*.

43. Feitenrelaas *Guardian* p. 11. Als een onjuiste risicoclassificatie aan een klant wordt gekoppeld, kan dit tot gevolg hebben dat de klant minder strikt in de gaten wordt gehouden dan noodzakelijk gelet op het risico van de klant op witwassen of terrorismefinanciering.

44. Feitenrelaas *Guardian* p. 11. Wanneer een klant negatief in het nieuws komt, kan dit aanleiding geven om het risicoprofiel van de klant te herbeoordelen en zo nodig aan te passen.

er geen verscherpt cliëntenonderzoek uitgevoerd in de dossiers van correspondentbanken.⁴⁵

Ad 3: Ook is ABN AMRO volgens het OM onvoldoende kritisch geweest bij de beoordeling van het risico op witwassen of terrorismefinanciering van klanten, met als gevolg dat de bank meerdere klanten ten onrechte in de laagste risicocategorie (neutraal) heeft ingedeeld.⁴⁶ Eén van de risicofactoren die in de risicobeoordeling en risicoclassificatie ten onrechte onvoldoende is meegenomen, is het gebruik van contant geld: contant geld heeft namelijk een ‘inherent hoog integriteitsrisico’.⁴⁷ Dit stond wel in het beleid van de bank, maar in de praktijk is deze factor onvoldoende meegewogen in de risicobeoordeling, de vaststelling van het risicoprofiel en de risicoclassificatie van de klanten.⁴⁸

Ad 4: De monitoringsverplichting werd volgens het OM onvoldoende nageleefd, mede vanwege te grote werkvoorraden waardoor achterstanden ontstonden bij de herbeoordeling van klanten.⁴⁹ Bovendien werden klanten – die ten onrechte in een lage risicocategorie waren ingedeeld – onvoldoende tegen het licht gehouden.⁵⁰ De systemen en processen die een signaal moesten afgeven zodra een bepaalde klant herbeoordeeld diende te worden (bijvoorbeeld vanwege negatieve media) functioneerden niet naar behoren, waardoor een eventuele benodigde risicoaanpassing ook achterwege bleef.⁵¹ Ook in het transactiemonitoringssysteem waren tekortkomingen aanwezig, zoals dat het systeem bij bepaalde opvallende contante stortingen geen *alerts* gaf (zie nader § 2.4). Tevens was de kwaliteit van de afhandeling van deze *alerts* door de medewerkers niet voldoende op orde.⁵²

2.4. De geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de meldingsplicht

Het OM heeft daarnaast geconcludeerd dat ABN AMRO ongebruikelijke transacties niet of niet tijdig heeft gemeld.⁵³ De bank handelde niet snel genoeg op de automatische meldingen (*alerts*) die het transactiemonitoringssysteem van ABN AMRO gaf indien ongebruikelijke transacties werden gesignaleerd. Deze automatische *alerts* moesten door medewerkers van ABN AMRO (analisten/afhandelaars) worden beoordeeld en afgehandeld. Zij dienden vast te stellen of de *alert* inderdaad zag op een ongebruikelijke transactie en of deze transactie al dan niet aan de FIU moest worden gemeld. Blijkens het feitenrelaas had ABN AMRO sinds 2014 een achterstand in het beoordelen van deze *alerts*, waardoor mogelijk verschillende ongebruikelijke

transacties niet tijdig aan de FIU zijn gemeld.⁵⁴ Een verklaring voor deze achterstand is onder andere dat ABN AMRO onvoldoende personeel beschikbaar had om alle *alerts* af te handelen. Ook werd het transactiemonitoringssysteem soms aangepast (de ingestelde scenario's en de drempels aan de hand waarvan het systeem een *alert* diende te generen), wat tot meer *alerts* leidde dan ABN AMRO van te voren verwachtte.⁵⁵ Dit alles heeft er mede toe geleid dat de achterstand (binnen ABN AMRO geldt voor de afhandeling van een *alert* een beoordelingstermijn van 90 dagen) in de beoordeling en afhandeling van *alerts* in 2019 was opgelopen tot ongeveer 20.600.⁵⁶ Het OM stelt dat ongeveer 7% van de *alerts* leidt tot een melding, waardoor het concludeert dat (mogelijk) ruim 1.400 ongebruikelijke transacties niet tijdig door ABN AMRO zijn gemeld.⁵⁷

3. Handhaving van de Wwft

Uit het voorgaande blijkt dat het OM verschillende tekortkomingen heeft geconstateerd met betrekking tot de invulling van de poortwachtersfunctie door ABN AMRO. In het feitenrelaas wordt, zoals eerder werd opgemerkt, ook gewezen op de handhaving door DNB in de periode voorafgaand aan de totstandkoming van de transactie. Aan de hand van de handhavinginstrumenten die DNB als Wwft-toezichthouder⁵⁸ heeft ingezet jegens ABN AMRO, zal ik de bestuursrechtelijke handhavingmogelijkheden bespreken. Paragraaf 3.2 gaat nader in op de strafrechtelijke handhaving van de Wwft.

3.1. Bestuursrechtelijke handhaving

Uit het feitenrelaas blijkt dat DNB meerdere keren onderzoek heeft gedaan bij ABN AMRO naar de naleving van de Wwft.⁵⁹ Bij deze onderzoeken heeft

45. Feitenrelaas *Guardian* p. 11-12.

46. Feitenrelaas *Guardian* p. 12-13.

47. Feitenrelaas *Guardian* p. 13.

48. Feitenrelaas *Guardian* p. 13-14.

49. Feitenrelaas *Guardian* p. 14.

50. Feitenrelaas *Guardian* p. 14-15.

51. Feitenrelaas *Guardian* p. 15.

52. Feitenrelaas *Guardian* p. 15.

53. Feitenrelaas *Guardian* p. 16.

54. Feitenrelaas *Guardian* p. 16-17.

55. Feitenrelaas *Guardian* p. 17. ING werd juist – in de vergelijkbare *Houston*-casus – verweten dat het transactiemonitoringssysteem van de bank te weinig *alerts* genereerde. ING had de instellingen van het monitoringssysteem zodanig ingesteld dat ‘voor bepaalde categorieën witwassignalen, het systeem gemaximeerd was tot een vooraf bepaald (in sommige gevallen zeer beperkt) dagelijks aantal alerts.’ Wanneer het maximum aantal was bereikt, stopte het transactiemonitoringssysteem met het ‘monitoren op die categorieën witwassignalen.’ Feitenrelaas *Houston*, p. 11-12.

56. Feitenrelaas *Guardian* p. 17.

57. Feitenrelaas *Guardian* p. 17.

58. De wetgever heeft het Wwft-toezicht over verschillende toezichthouders verspreid: DNB, AFM, de deken, de Minister van Financiën (het Bureau Toezicht Wwft) en de Kansspelautoriteit. Zie art. 1 lid 1 jo. art. 1d Wwft. In art. 1d Wwft staat per toezichthouder beschreven op welke Wwft-instelling(en) deze toezichthouder toezicht uitoefent.

59. Dit zijn onderzoeken in het kader van het reguliere toezicht, alsmede een themaonderzoek terrorismefinanciering en een themaonderzoek *Private Banking*. Zie feitenrelaas *Guardian*, p. 5, 11, 13 en 24.

DNB ook verschillende, structurele, ernstige en verwijtbare Wwft-overtredingen geconstateerd.⁶⁰ Als een overtreding is geconstateerd hebben de toezichthouders zowel informele als formele handhavingsmogelijkheden.⁶¹ Een voorbeeld van een informele handhavingsmogelijkheid is een normoverdragend gesprek.⁶² Een dergelijk gesprek heeft DNB in 2019 met ABN AMRO gevoerd naar aanleiding van een themaonderzoek terrorismefinanciering.⁶³ Uit het feitenrelaas *Guardian* blijkt dat DNB ook verschillende formele handhavingsinstrumenten heeft ingezet. In 2013 respectievelijk 2015 heeft ABN AMRO een bestuurlijke boete (art. 30 Wwft) en een last onder dwangsom (art. 29 Wwft) opgelegd gekregen en in 2019 heeft de bank een aanwijzing (art. 28 Wwft) gehad van DNB.⁶⁴ Zowel de aanwijzing als de last onder dwangsom zijn gericht op het ongedaan maken van een geconstateerde overtreding en zijn aldus herstelsancties. De bestuurlijke boete daarentegen is gericht op leedtoevoeging en is een punitieve sanctie. Ik zal deze drie handhavingsinstrumenten in het navolgende kort toelichten.

3.1.1. De bestuurlijke boete

Blijkens art. 5:40 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is een bestuurlijke boete, 'de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.' De Wwft-toezichthouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen in geval van een overtreding van de in art. 30 Wwft genoemde wetsbepalingen (o.a. de bepalingen die zien op het cliëntenonderzoek en het

melden van ongebruikelijke transacties) en wanneer een aanwijzing niet (juist) wordt opgevolgd.⁶⁵ Een bestuurlijke boete mag enkel worden opgelegd indien de overtreding aan de overtreder kan worden verweten.⁶⁶ Ook kan de bestuurlijke boete indien de overtreding is begaan door een rechtspersoon – net zoals de strafrechtelijke sancties – worden opgelegd aan feitelijke leidinggevers en opdrachtgevers.⁶⁷ In art. 31 e.v. Wwft en het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (hierna: Bbfs) wordt nader ingevuld op welke wijze de hoogte van de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd dient te worden vastgesteld.⁶⁸

Uit het feitenrelaas *Guardian* blijkt zoals opgemerkt dat DNB in 2013 een bestuurlijke boete heeft opgelegd aan ABN AMRO.⁶⁹ Het feitenrelaas geeft geen inzicht in de redenen die ertoe hebben geleid dat een bestuurlijke boete aan ABN AMRO is opgelegd, noch in de hoogte van deze boete. Het *Financieele Dagblad* heeft in augustus 2013 een artikel geplaatst waarin wordt gesteld dat DNB een bestuurlijke boete ter hoogte van € 27.000,- aan ABN AMRO heeft opgelegd wegens overtreding van de Wwft.⁷⁰ Uit het artikel blijkt dat ABN AMRO is beboet vanwege het doen van gebrekkig cliëntenonderzoek naar Marcel de V., één van de hoofdverdachten in de Vestia-affaire: als de bank de Wwft-verplichtingen had nageleefd, zou 'de Vestia-affaire mogelijk niet zo omvangrijk zijn geworden.'⁷¹ In het artikel

60. Feitenrelaas *Guardian* p. 5.

61. De rechtbank Rotterdam heeft recentelijk geoordeeld dat DNB niet eerst verplicht informeel moet optreden, voordat het formele handhavingsinstrumenten mag inzetten. Zie Rb. Rotterdam 9 april 2021, ECLI:N-L:RBROT:2021:3342, r.o. 4.2.

62. Een andere voorbeeld van een informeel handhavingsinstrument is een waarschuwingsbrief.

63. In dit gesprek zijn blijkens p. 24 van het feitenrelaas *Guardian* ook de resultaten uit eerdere Wwft-onderzoeken in 2016 en 2017 besproken.

64. Feitenrelaas *Guardian* p. 24. Thans kan een toezichthouder een overtreder van de Wwft (de Wwft-instelling of – indien de Wwft-instelling een rechtspersoon is – de natuurlijke persoon die feitelijke leiding of opdracht heeft gegeven aan de door de Wwft-instelling begane Wwft-overtreding) onder bepaalde voorwaarden ook de bevoegdheid ontzeggen om beleidsbepalende functies uit te oefenen bij een Wwft-instelling. Zie voor de voorwaarden art. 32c Wwft. Daarnaast hebben de toezichthouders tegenwoordig (zie art. 39 Wwft) publicatiebevoegdheden op grond van art. 32e e.v. Wwft. Deze publicatiebevoegdheden blijven in deze bijdrage onbesproken. Zie paragraaf 10.4 Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van het Ministerie van Financiën & het Ministerie van Justitie en Veiligheid d.d. 21 juli 2020 (hierna: Algemene leidraad Wwft) voor een toelichting op de publicatiemogelijkheden van de toezichthouders.

65. Art. 30 aanhef sub g Wwft.

66. Art. 5:41 Awb.

67. Art. 5:1 lid 3 Awb, jo. art. 51 lid 2 & 3 Sr.

68. Gelet op de omvang van deze bijdrage ga ik niet nader in op de omstandigheden die de hoogte van de boete bepalen. Zie met name de artt. 1b lid 1, 2 lid 1 en art. 4 Bbfs. Zie ook art. 32 Wwft voor de omzetterelateerde boete en art. 32a Wwft voor de voordeelgerelateerde boete. Zie over de omzetterelateerde boete: A.J. van Es & R.P.A. Kraaijeveld, 'De introductie van de omzetterelateerde boete. Hoe nu verder?', *S&O* 2016/4, p. 137-146. Dit is overigens niet de enige keer dat ABN AMRO een bestuurlijke boete heeft gekregen met betrekking tot een overtreding van de Wwft: in 2015 heeft ABN AMRO een bestuurlijke boete ad € 625.000,- opgelegd gekregen aangezien ABN AMRO tekort was geschoten in haar verplichting ervoor te zorgen dat een bijkantoor (in Dubai) van ABN AMRO het cliëntenonderzoek conform de Wwft-vereisten verricht (art. 2 lid 1 Wwft). Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31789, 78.

69. Dit is overigens niet de enige keer dat ABN AMRO een bestuurlijke boete heeft gekregen met betrekking tot een overtreding van de Wwft: in 2015 heeft ABN AMRO een bestuurlijke boete ad € 625.000,- opgelegd gekregen aangezien ABN AMRO tekort is geschoten in haar verplichting ervoor te zorgen dat een bijkantoor (in Dubai) van ABN AMRO het cliëntenonderzoek conform de Wwft-vereisten verricht (art. 2 lid 1 Wwft). Zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 31789, 78.

70. Zie V. van der Boon 'DNB beboet ABN om Vestia-fout', *FD* 19 augustus 2013.

71. Van der Boon, *FD* 19 augustus 2013. Het *FD* baseert zich op 'bronnen in de financiële wereld' en stelt dat DNB de boete 'bevestigt noch ontkent' en dat ABN Amro heeft laten weten dat zij 'nooit commentaar

wordt ook gesteld dat er over deze boete van DNB 'onvrede heerst' binnen ABN AMRO, aangezien de bank het voorval zelf bij DNB had gemeld en had gevraagd aan DNB om 'samen een verbetering van de procedures te onderzoeken. (...) Sommigen rond ABN Amro menen dat de bank slachtoffer is van profileringsdrang bij DNB.⁷²

3.1.2. De last onder dwangsom

Een toezichthouder kan ook een last onder dwangsom opleggen, mits deze last onder dwangsom ziet op een overtreding van de in art. 29 Wwft opgesomde wetsartikelen (waaronder de wetsartikelen die zien op het cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties). De last onder dwangsom kan ook worden opgelegd wanneer een Wwft-instelling onvoldoende gevolg heeft gegeven aan een door een Wwft-toezichthouder gegeven aanwijzing.⁷³ Een last onder dwangsom bevat een bevel (last) om binnen een vastgestelde termijn⁷⁴ bepaalde overtredingen te beëindigen en/of te herstellen op straffe van een geldsom (dwang): wanneer een overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd of hersteld (voor zover dat de inhoud van de last is), wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd verklaard.⁷⁵ Door het in het vooruitzicht stellen van een financiële consequentie wordt aldus beoogd de naleving van de last af te dwingen. Bij ABN AMRO bestond de last uit het controleren en *compliant* maken van alle klantendossiers van *Private Banking Nederland*. Ook moest de bank ervoor zorgen dat zij het cliëntenonderzoek bij nieuwe klanten conform de Wwft verrichtte.⁷⁶ Het feitenrelaas geeft echter geen inzicht in de vraag of de bank daarin is geslaagd (dan wel of de dwangsom verbeurd is verklaard).

3.1.3. De aanwijzing

Wanneer een toezichthouder een aanwijzing geeft aan een Wwft-instelling, betekent dit dat de Wwft-instelling een bepaalde gedragslijn moet volgen

(...) geven op boetes. Dat DNB geen informatie geeft, komt omdat de Wwft voorafgaand aan de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn (op 25 juli 2018) geen bepalingen bevatte met betrekking tot publicatiebevoegdheden van de toezichthouders. De toezichthouders mochten destijds dus geen sanctiebesluiten openbaar maken.

72. Van der Boon, *FD* 19 augustus 2013.

73. Art. 29 aanhef en sub g jo. art. 28 Wwft.

74. De termijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk voor de beëindiging en/of het herstel van de overtreding. Zie o.a. ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179, r.o. 6.1 (onder verwijzing naar ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3126).

75. L. Claase, 'Toezicht en handhaving', in: F.M.A. 't Hart & I.P. Palm-Steyerberg (red.), *CDD, Wwft en Sw voor de financiële sector*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2021, p. 253-254.

76. Feitenrelaas *Guardian*, p. 12.

ten aanzien van de punten die de toezichthouder in de aanwijzingsbeschikking heeft opgenomen.⁷⁷ De toezichthouder geeft in de aanwijzing ook een 'redelijke termijn' waarbinnen de Wwft-instelling deze gedragslijn dient op te volgen.⁷⁸ Wat de inhoud is geweest van de aanwijzingsbeschikking aan ABN AMRO blijkt niet uit het feitenrelaas *Guardian*. Mogelijk zag de aanwijzing op het opnieuw doorlichten van particuliere klanten.⁷⁹

3.2. Strafrechtelijke handhaving

Als een Wwft-instelling (zoals ABN AMRO) niet aan haar Wwft-verplichtingen voldoet, kan zij ook strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden. Het niet (juist) verrichten van cliëntenonderzoek en het niet (juist) melden van een ongebruikelijke transactie is namelijk strafbaar gesteld in art. 1 onder 2° Wet op de economische delicten (WED).⁸⁰ Een opzettelijke overtreding van de Wwft-bepalingen met betrekking tot het niet (juist) doen van cliëntenonderzoek of het niet (juist) melden van ongebruikelijke transacties levert een misdrijf op.⁸¹ Niet-opzettelijke schendingen van de genoemde Wwft-verplichtingen zijn overtredingen.⁸² Dit verschil tussen misdrijven en overtredingen is onder meer van belang voor de maximumstraf die kan worden opgelegd aan de Wwft-instelling.⁸³

Voor wat betreft het opzet geldt dat het opzet in het economisch strafrecht dezelfde betekenis heeft als in het commune strafrecht (zijnde 'willens en wetens handelen'), waarbij voorwaardelijke opzet – het willens en wetens aanvaarden van de aanmerkelijke kans op een bepaald gevolg – de ondergrens is.⁸⁴ Het opzet in het economisch strafrecht

77. Art. 28 Wwft. De rechtbank Rotterdam heeft recentelijk geoordeeld dat een aanwijzing direct moet zijn gericht op het beëindigen van de overtreding(en): een aanwijzing kan geen gedragslijnen bevatten die een ander doel nastreven. Zie Rb. Rotterdam 9 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:3342, r.o. 5.3-5.6: DNB had in deze zaak een externe validatie van een opgelegde herstelmaatregel gelast. Volgens de rechtbank is dat echter een controle-instrument waarmee achteraf kan worden bepaald of de overtredingen ook zijn gestopt. Deze aanwijzing is daarom niet 'direct' gericht op het doen stoppen van overtredingen en kan daarom niet worden opgelegd.

78. Art. 28 Wwft.

79. Brief van de minister van Financiën van 9 september 2019, 2019-0000139533, p. 2.

80. Niet alle Wwft-verplichtingen kunnen strafrechtelijk worden gehandhaafd. Dit is enkel het geval voor zover een Wwft-verplichting in art. 1 onder 2° WED is opgenomen.

81. Art. 2 lid 1 WED.

82. Art. 2 lid 1 WED.

83. Art. 6 WED. Verder is dit onderscheid bijvoorbeeld relevant voor de strafbaarheid van de poging, voorbereiding, medeplichtigheid, verjaringstermijnen en de mogelijkheid om dwangmiddelen toe te passen, F. de Jong & E. Sikkema, 'Subjectieve bestanddelen', in: F.G.H. Kristen, e.a. (red.), *Bijzonder strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 512.

84. De Jong & Sikkema 2019, p. 486-489. Ook het handelen

is 'kleurloos': voor een bewezenverklaring van het opzetvereiste is niet vereist dat de verdachte wist dat zijn gedraging wederrechtelijk en wettelijk strafbaar was.⁸⁵ Toegepast op de Wwft: voor een bewezenverklaring van een opzettelijke overtreding van een Wwft-verplichting is het niet noodzakelijk dat de verdachte wist dat zijn gedraging strafbaar is gesteld in de WED.⁸⁶ Uit verschillende strafrechtelijke uitspraken waarin verdachten stellen dat zij niet opzettelijk hebben gehandeld omdat zij niet (goed) op de hoogte waren van de op hen rustende Wwft-verplichtingen, blijkt dan ook dat dit verweer vanwege het kleurloos opzet wordt verworpen.⁸⁷ Van eenieder mag namelijk worden verwacht dat hij of zij op de hoogte is van de geldende wet- en regelgeving. Dit geldt des te meer voor een onderneming, aangezien van haar 'een zekere deskundigheid [mag] worden verwacht van het terrein waarop zij zich begeeft' en zij zich over de inhoud van de op haar van toepassing zijnde wet- en regelgeving kan laten adviseren door derden (zoals een beroeps- of bedrijfsorganisatie, de toezichthouder of de Kamer van Koophandel).⁸⁸ Gelet op het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel beslist het OM op welke wijze een Wwft-strafzaak wordt afgehandeld. Het OM kan bijvoorbeeld beslissen om de zaak voor een strafrechter te brengen (§ 3.2.2), maar het OM heeft – onder bepaalde voorwaarden – ook de bevoegdheid strafzaken buitengerechtelijk af te doen. Het OM heeft in de zaak *Guardian* geconcludeerd dat ABN AMRO (een aantal bepalingen van) de Wwft in 2014 meermalen opzettelijk heeft overtreden en daarvan in de periode 2015-2020 een gewoonte heeft gemaakt.⁸⁹ Het OM heeft vervolgens besloten een transactieaanbod aan ABN AMRO te doen, welk aanbod door ABN AMRO is aanvaard. Aldus is de zaak *Guardian* buitengerechtelijk afgedaan door middel van een transactie. Ik licht deze transactie in de volgende deelparagraaf toe.

3.2.1. De transactie

Het OM heeft de bevoegdheid om overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van niet meer dan 6 jaar is gesteld buitengerechtelijk af te doen door middel van een transactie.⁹⁰ In de *Guardian*-zaak van ABN AMRO leidde de transactie tot een zogenoemde hoge transactie in de zin van de Aanwijzing hoge transacties.⁹¹ Kort gezegd is – sinds 4 september 2020 – sprake van een hoge transactie indien wordt getransigeerd voor een bedrag van meer dan € 200.000,-, dan wel wanneer het totale transactiebedrag (daarin ook begrepen de voordeelsontneming, de waarde van voor verbeurdverklaring vatbare voorwerpen waarvan door de verdachte afstand wordt gedaan en een eventuele schadevergoeding) hoger is dan € 1.000.000,-.⁹² Op dergelijke transacties is een nadere procedure van toepassing: zo geldt een interne (toestemmings)procedure bij het OM,⁹³ moet advies worden gevraagd aan de Toetsingscommissie hoge transacties (hierna: Toetsingscommissie) en wordt een persbericht uitgevaardigd (hierin staat o.a. de naam van de verdachte, de hoogte van het transactiebedrag en de strafbare feiten waarvoor wordt getransigeerd).⁹⁴

De zaak *Guardian* had in zekere zin ook een primeur te pakken: het is de allereerste hoge transactie die aan de Toetsingscommissie is voorgelegd. Deze Toetsingscommissie is op 4 september 2020 ingesteld om – totdat een rechterlijke toetsing van hoge transacties wettelijk is geregeld – advies aan het College van procureurs-generaal te geven inzake een voorgenomen hoge transactie.⁹⁵ In dit advies toetst de Toetsingscommissie of 'gelet op alle omstandigheden van het geval en met inachtneming van de uitgangspunten in (...) [de] aanwijzing [hoge transacties], sprake is van een passende afdoening waartoe het OM in redelijkheid kan besluiten'.⁹⁶ De Toetsingscommissie heeft in de *Guardian*-zaak

met zekerheids- of noodzakelijkheidsbewustzijn valt onder het opzet begrip.

85. Dit in tegenstelling tot een boos opzetbegrip, zie: De Jong & Sikkema 2019, p. 490 e.v. en Kelk & De Jong 2019, p. 262. Zie voor het opzetvereiste in de WED o.a. ook D. Doorenbos, 'Opzet in de wet op de economische delicten. Beter boos dan kleurloos', AA 2021/3, p. 253-257.
86. Snijder-Kuipers & Van Liere 2019, p. 241; De Jong & Sikkema 2019, p. 490, 499.
87. O.a. Rb. Den Haag 1 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10639, Rb. Den Haag 12 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:4299 en Rb. Amsterdam 18 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5196.
88. O.a. Rb. Den Haag 1 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10639, r.o. 4.4.1 & 4.4.2 en Rb. Den Haag 28 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11828, r.o. 5.
89. Feitenrelaas *Guardian* p. 26. De transactievoorwaarden die het OM kan stellen staan limitatief omschreven in art. 74 Sr.

90. Art. 74 lid 1 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr.) Zie voor de redenen van het OM om met ABN AMRO te transigeren, Feitenrelaas *Guardian* p. 29-30.

91. *Stcrt.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties).

92. Zie nader *Stcrt.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties), par. 3.

93. In de zaak *Guardian* is deze interne toestemmingsprocedure met succes doorlopen. Zie de stukken die zijn gepubliceerd op <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

94. Zie *Stcrt.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties), par. 4 en 5. Het uitvaardigen van een persbericht dient o.a. ter aflegging van publieke verantwoording over de behandeling en afdoening van een getransigeerde zaak. *Stcrt.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties), par. 6.

95. *Stcrt.* 2020, 46165 (Instellingsbesluit toetsingscommissie hoge transacties, Openbaar Ministerie); *Stcrt.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties), par. 1.

96. *Stcrt.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties), par. 5 onder b.

een positief advies gegeven aan het College van procureurs-generaal over het aanbieden van deze transactie aan ABN AMRO.⁹⁷ Uit het gepubliceerde advies blijkt dat de transactie aan de formele vereisten voldoet en dat er wat de Toetsingscommissie betreft geen dwingende redenen bestaan om deze zaak aan een rechter voor te leggen.⁹⁸ Dat verplichte *compliance*maatregelen onderdeel zijn van deze transactie acht de Toetsingscommissie van belang, omdat hiermee herhaling in de toekomst kan worden voorkomen.⁹⁹ De Toetsingscommissie kan zich ook vinden in de hoogte van de transactie, zijnde een omzetgerelateerde boete en een bedrag ter ont-neming van wederrechtelijk verkregen voordeel (namelijk de besparing van personeelskosten): een strafrechter zou ook 'een boete van min of meer gelijke omvang' kunnen opleggen.¹⁰⁰ Het OM heeft volgens de Toetsingscommissie bij de vaststelling van de boete voldoende rekening gehouden met de verschillende waarschuwingen aan het adres van ABN AMRO, het structurele karakter en de duur van de geconstateerde overtredingen en de draagkracht van de bank.¹⁰¹ Ook stelt de Toetsingscommissie dat ABN AMRO de feitelijke gedragingen heeft erkend, heeft meegewerkt aan het strafrechtelijk onderzoek, druk doende is ervoor zorg te dragen dat de bank in de toekomst aan de Wwft voldoet en er geen strafrechtelijke recidive van de verdachte bekend is.¹⁰² Ten slotte merkt de Toetsingscommissie nog op dat het OM een aantal leden van de voormalige Raad van Bestuur van ABN AMRO als verdachte heeft aangemerkt en dat de Toetsingscommissie verwacht dat het OM voldoet aan één van de uitgangspunten van de Aanwijzing hoge transacties, namelijk 'dat natuurlijke personen/feitelijk leidinggevers zo mogelijk (ook) worden vervolgd'.¹⁰³ Dit alles leidt tot de conclusie dat het OM 'in redelijkheid tot het aanbieden van de voorgenomen transactie zal kunnen overgaan'.¹⁰⁴ Aangezien ABN AMRO het transactieaanbod heeft aanvaard (en de daarin opgenomen feiten heeft erkend), is de transactie ook daadwerkelijk tot stand gekomen.

97. Dit advies is te raadplegen via: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

98. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 2.

99. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 2: dit ziet de Toetsingscommissie ook als een voordeel ten opzichte van een strafrechtelijke procedure voor de strafrechter.

100. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 3-4. Wel merkt de Toetsingscommissie op dat het bedrag ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel veel hoger is dan in vergelijkbare *Hou-ton*-zaak van ING.

101. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 3.

102. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 3-4.

103. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 3-4.

104. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 4.

3.2.2. De strafrechter

De zaak *Guardian* is blijkens het voorgaande buitengerechtelijk afgedaan: er is dus geen strafrechter aan te pas gekomen. Eén van de uitgangspunten voor het kunnen aanbieden van een hoge transactie is ook dat – indien de zaak aan een rechter zou worden voorgelegd – een rechter vermoedelijk tot een vermogensrechtelijke sanctie zou beslissen.¹⁰⁵ Volgens de Toetsingscommissie was dit ook het geval in de zaak *Guardian*.¹⁰⁶ Als ABN AMRO het transactieaanbod niet zou hebben aanvaard, had het OM de zaak zeer waarschijnlijk aan de strafrechter voorgelegd. Welke sanctiemogelijkheden heeft een strafrechter indien een economisch delict is begaan? Als een misdrijf is bewezen verklaard kan een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (zijnde € 21.750,-)¹⁰⁷ worden opgelegd.¹⁰⁸ Indien de pleger van het misdrijf een gewoonte heeft gemaakt van het hem verweten misdrijf, kan hem een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren, taakstraf of geldboete van de vijfde categorie (zijnde €87.000,-)¹⁰⁹ worden opgelegd.¹¹⁰ In geval van een overtreding kan hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie worden opgelegd.¹¹¹ Hierbij geldt uiteraard dat voor elk bewezen strafbaar feit – waarop een geldboete staat – een (maximale) geldboete kan worden opgelegd. Wanneer meerdere misdrijven zijn gepleegd waarop een geldboete staat, kan de rechter aldus een geldboete opleggen waarbij 'het totaal van de maxima als hoogtegrens geldt'.¹¹² Ook kunnen enkele bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd.¹¹³ Als bijkomende straffen worden genoemd: ontzetting van bepaalde rechten,¹¹⁴ gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde,¹¹⁵ verbeurdverklaring van bepaalde voorwerpen,¹¹⁶ gehele of

105. *Stcr.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties), par. 4.

106. Advies Toetsingscommissie Hoge Transacties p. 2.

107. Zie art. 23 lid 4 Sr.

108. Art. 6 lid 1 onder 2° WED.

109. Zie art. 23 lid 4 Sr.

110. Art. 6 lid 1 onder 3° WED.

111. Art. 6 lid 1 onder 5° WED. Onder bepaalde voorwaarden kan een geldboete van de naast hogere categorie worden opgelegd. Dit is onder meer het geval indien een rechtspersoon is veroordeeld en de op deze rechtspersoon van toepassing zijnde boetecategorie geen 'passende bestraffing' oplevert. Zie art. 6 lid 1 WED jo. art. 23 lid 7 Sr. Zie ook art. 23 lid 7 Sr voor de mogelijkheid om een omzetgerelateerde boete op te leggen en art. 6 lid 1 laatste alinea WED voor een voordeelgerelateerde boete.

112. Art. 57 Sr. A.J. Machielse, in: Noyon/Langemeijer/Remmeling *Strafrecht*, art. 57 Sr, aant. 4. Zie voor de regeling met betrekking tot overtredingen, art. 62 Sr.

113. Art. 6 lid 2 WED.

114. Art. 7 aanhef sub a WED jo. art. 28 lid 1 onder 1°, 2°, 4° en 5° Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr).

115. Art. 7 aanhef sub c WED. De duur van de stillegging is bepaald op maximaal een jaar.

116. Art. 7 aanhef sub d WED jo. art. 33a Sr en art. 7 aanhef

gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten en/of voordelen die de veroordeelde in het kader van zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend¹¹⁷ en publicatie van de rechterlijke uitspraak.¹¹⁸ De maatregelen genoemd in titel IIA van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht (o.a. onttrekking aan het verkeer, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en schadevergoeding) kunnen eveneens worden opgelegd.¹¹⁹ Andere maatregelen die blijkens de WED kunnen worden opgelegd zijn onderbewindstelling van de onderneming van de veroordeelde¹²⁰ en de oplegging van een 'verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is verricht en verrichting van prestaties tot het goedmaken van een en ander, alles op kosten van de veroordeelde, voor zover de rechter niet anders bepaalt.'¹²¹

Omdat bij rechtspersonen geen gevangenisstraf, maar alleen een financiële straf kan worden opgelegd ontstaat bij rechtspersonen de mogelijkheid dat het OM dezelfde consequenties aan een verwezen gedraging kan verbinden als de rechter, maar dan via een transactie, waarbij ook de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, verbeurdverklaring, schadevergoeding en (gedrags)maatregelen ter voorkoming van recidive kunnen worden opgelegd. Daarnaast is de kans reëel dat individuen kunnen worden vervolgd nu rechtspersonen immers meestal handelen (en nalaten) via individuele personen die namens de vennootschap optreden (of dat juist nalaten). Ook met individuele personen kan een transactie worden overeengekomen, al ligt dat (vanuit het perspectief van het OM) minder voor de hand, omdat een natuurlijke persoon ook veroordeeld kan worden tot een gevangenisstraf. In de meest recente Aanwijzing hoge transacties wordt benadrukt dat wanneer met een rechtspersoon of onderneming wordt getransigeerd, het OM daarnaast ook onderzoekt of natuurlijke personen (die als feitelijke leidinggever of opdrachtgever aangemerkt kunnen worden)¹²² 'zo mogelijk ook worden vervolgd.'¹²³ Overigens wordt in verschillende

krantenberichten gesteld dat de beslissing om leden van de ABN AMRO-top in de *Guardian*-zaak wel als verdachte aan te merken is beïnvloed door de maatschappelijke en politieke verantwoordiging die er heerste omtrent het niet-vervolgen van de ING-top in de welbekende *Houston*-zaak en het bevel van het gerechtshof tot vervolging van Hamers in de artikel 12Sv-procedure inzake deze *Houston*-zaak.¹²⁴ Het OM ontkent dit.¹²⁵ Wat daarvan ook zij: het is afwachten of het OM ook voldoende bewijs tegen (enkele van) de leden van de ABN AMRO-top weet te verzamelen en of zij daadwerkelijk vervolgd zullen worden.

4. Afrondende beschouwingen

Het *Guardian*-feitenrelaas geeft inzicht in jarenlange, structurele en ernstige tekortkomingen in de uitoefening van de poortwachtersfunctie door ABN AMRO. Aan deze tekortkomingen liggen volgens het OM verschillende oorzaken ten grondslag: de cultuur binnen de bank,¹²⁶ het geven van onvoldoende prioriteit aan de naleving van de Wwft,¹²⁷ de wijze waarop de bank intern was georganiseerd,¹²⁸ een versnipperd IT-landschap,¹²⁹ onduidelijk, ontoereikend en onpraktisch Wwft-beleid,¹³⁰ het door het (senior)management onvoldoende beschikken

zijn voor feitelijke leidinggeven en het OM natuurlijke personen in de transactie vrijwaart van strafvervolging (zoals destijds het geval was inzake *Houston*). Zie I. Bökkerink & P. Couwenberg, 'Schikking mag niet worden gebruikt om verantwoordelijken uit de wind te houden', *FD* 24 januari 2021.

124. O.a. J. Leupen & E. Rooijers, 'Zware druk om OM om bankiers te vervolgen in ABN Amro-onderzoek', *FD* 7 augustus 2020, 'Verstandig optreden OM in ABN-dossier', *FD* 19 april 2021 en P. de Waard, 'Ook rol Zalm onder de loep in witwasonderzoek bij ABN Amro', *Volkskrant* 20 januari 2021. Zie over de beschikkingen in de artikel 12 Sv-procedures ook J.R. Rense, E.R. van Rhijn, C.J. Roosen & J.C.B. Gieling, 'Annotatie bij Gerechtshof Den Haag 9 december 2020. Beklag tegen niet-vervolgen ING en beklag tegen niet-vervolgen van de voormalig bestuursvoorzitter van ING', *S&O* 2021/1/2, p. 29-36.

125. I. Bökkerink & P. Couwenbergh, 'Mogelijk meer verdachte bestuurders in witwaszaak ABN Amro', *FD* 19 april 2021. Hof Den Haag 9 december 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2347.

126. Feitenrelaas *Guardian*, p. 21: binnen de bank heerste volgens het OM een cultuur 'waarbij zaken soms mooier werden voorgedaan dan zij in werkelijkheid waren met als achterliggende gedachte "we lossen het wel op in de Business as Usual".'

127. Feitenrelaas *Guardian* p. 21: een fusie, een voorbereiding van een beursgang, een bestuurswisseling en organisatorische wijzigingen zorgden ervoor dat het bestuur van de bank minder gefocust was op de naleving van de Wwft.

128. Feitenrelaas *Guardian* p. 21: er was sprake van 'silovorming'. Hierdoor was niet iedereen volledig op de hoogte van de problemen binnen de bank en werden de problemen ook niet centraal opgelost.

129. Feitenrelaas *Guardian* p. 21-22.

130. Feitenrelaas *Guardian* p. 22.

sub e WED.

117. Art. 7 aanhef sub f WED. De duur van deze bijkomende straf is bepaald op maximaal twee jaren.

118. Art. 7 aanhef en sub g WED.

119. Art. 8 aanhef en sub a WED jo. titel IIA van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht.

120. Art. 8 aanhef en sub b WED: in geval van een misdrijf is de maximale duur van deze maatregel bepaald op drie jaren; in geval van een overtreding is dat twee jaren.

121. Art. 8 aanhef en sub c WED.

122. Art. 51 Sr. Zie voor de voorwaarden voor het vaststellen van feitelijke leidinggeven het overzichtsarrest feitelijke leidinggeven van de Hoge Raad: HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733.

123. *Stcr.* 2020, 46166 (Aanwijzing hoge transacties), par. 4. Ook de voorzitter van de Toetsingscommissie, Marcel van Oosten, heeft in een interview met het *FD* gezegd dat 'een schikking mag niet worden gebruikt om verantwoordelijken uit de wind te houden' en dat hij er 'grote moeite mee [zou] hebben' als er aanwijzingen

over managementinformatie,¹³¹ en structurele personeelstekorten.¹³² Ook de interne en externe waarschuwingen over de gebrekkige naleving van de Wwft werden onvoldoende opgevolgd door de verantwoordelijken binnen de bank.¹³³ Deze onjuiste invulling van de poortwachtersfunctie wordt ABN AMRO als organisatie verweten. Daarbovenop komt, zoals reeds eerder werd opgemerkt, dat het OM mogelijk enkele natuurlijke personen zal vervolgen wegens het feitelijke leidinggeven aan de Wwft-overtredingen door ABN AMRO.¹³⁴

De hiervoor beschreven Guardian-zaak staat niet op zichzelf. Reeds in 2018 transigeerde de ING Bank voor vergelijkbare delicten met het OM.¹³⁵ Voorts legde DNB zowel een boete als een last onder dwangsom¹³⁶ op aan de Rabobank, kreeg de Volksbank een aanwijzing en een boete en gaf DNB de Triodos Bank een aanwijzing wegens onjuiste invulling van de poortwachtersfunctie.¹³⁷ Ook over de landsgrenzen heen besteden de toezichhouders en de strafvorderlijke autoriteiten meer en meer aandacht aan de juiste invulling van de poortwachtersfunctie door banken.¹³⁸ In 2019 stelde Frank Elderson, destijds directeur van DNB, in Trouw: 'We zien nog te vaak dat banken wetten te mechanisch en te minimalistisch interpreteren. Dat kan echt niet meer. 2019 is niet meer de tijd om je in een soort vinkjescultuur aan de letter van de wet te houden. Het gaat om de geest.'¹³⁹ Toch signaleerde hij ook dat er inmiddels – mede door de ING-transactie – een omslag in het denken is gekomen bij banken en dat er geen bankiers meer zijn die de naleving van de poortwachtersfunctie niet belangrijk vinden. Dat gegeven biedt perspectief voor de toekomst. Deze verscherpte aandacht voor de poortwachtersfunctie en het belang dat wordt gehecht aan de naleving van de Wwft-verplichtingen heeft dan ook

een aantal ontwikkelingen in gang gezet. Ik noem er drie.

Een eerste ontwikkeling is dat banken enorm veel *compliance*-medewerkers hebben aangenomen en dat zij – om aansprakelijkheid te voorkomen – bepaalde klanten(groepen) met een *mogelijk* (te) hoog risico op witwassen of terrorismefinanciering preventief de deur wijzen (*de-risken*).¹⁴⁰ Dit *de-risken* is in de praktijk overigens niet altijd succesvol: soms worden banken die een cliënt de deur hebben gewezen vanwege een te hoog witwasrisico door de rechter alsnog verplicht een betaalrekening aan deze klant te verstrekken.¹⁴¹ Een tweede – positieve – ontwikkeling is dat banken meer en meer de samenwerking aangaan voor het monitoren van transacties, zoals door middel van Transactiemonitoring Nederland.¹⁴² Vijf Nederlandse banken (ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos Bank en de Volksbank) monitoren gezamenlijk (een deel van) hun transacties zodat zij een beter en completer zicht kunnen creëren op ongebruikelijke transactiepatronen in deze transacties.¹⁴³ Zij beogen met deze samenwerking financiële criminaliteit 'effectiever' te bestrijden.¹⁴⁴ Een derde ontwikkeling is dat banken ook vaker en nauwer met de overheid samenwerken (Publiek private samenwerking) op het gebied van de witwasbestrijding (o.a. *Fintell Alliance NL*).¹⁴⁵ Alleen samen krijgen we witwassen en terrorismefinanciering onder controle, lijkt het nieuwe motto te zijn. De samenwerking tussen de private partijen onderling en die tussen de overheid en de private partijen verloopt echter nog niet vlek-

131. Feitenrelaas Guardian p. 22: hierdoor waren de verantwoordelijken onvoldoende in staat 'effectief' op witwasrisico's te reageren.

132. Feitenrelaas Guardian p. 22.

133. Feitenrelaas Guardian p. 22, 24.

134. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen> (laatst geraadpleegd 4 mei 2021).

135. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen> (laatst geraadpleegd op 10 mei 2021).

136. Overigens is de dwangsom (ad. € 500.000,- in 2020 ook verbeurd verklaard, aangezien Rabobank volgens DNB niet (tijdig) heeft voldaan aan de eisen van de last onder dwangsom. Zie <https://www.rabobank.com/nl/press/search/2021/20210211-rabobank-posts-net-result-of-eur-1096-million-for-2020.html> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

137. K. Schwartz, 'Banken voelen de hete adem van DNB in hun nek', *Trouw* 22 november 2019; J. Kleinnijenhuis, 'DNB: banken kunnen ongemerkt meewerken aan financiering terrorisme', *Trouw* 25 augustus 2017.

138. O.a. Dankse bank, Deutsche Bank en UBS.

139. J. Kleinnijenhuis, "Directeur Nederlandsche Bank: 'Als ik een boef was, zou ik me rot lachen'", *Trouw* 25 april 2019.

140. Zie mijn blog: <http://blog.ucall.nl/index.php/2020/10/de-riskende-banken-wwft-conform-gedrag-of-toch-niet/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021). In dit blog werp ik de vraag op of dit *derisken* wel het doel van de anti-witwaswetgeving dient. De Europese Bankautoriteit (EBA) stelt in een recentelijk gepubliceerd advies dat dat niet het geval is. Zie: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.

141. Bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2098, waarin ABN AMRO wordt verplicht een betaalrekening te openen voor een coffeeshop.

142. <https://tmnl.nl/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021). Hiervoor moet nog wel een wettelijke mogelijkheid worden gecreëerd, zie <https://tmnl.nl/nieuws/ministerraad-stemt-in-met-wetsvoorstel-plan-van-aanpak-witwassen/> (laatst geraadpleegd op 4 mei 2021).

143. <https://tmnl.nl/waarom-tmnl/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021). In de eerste proef bleek inderdaad dat in de gezamenlijke data patronen ontdekt konden worden die individuele banken niet konden ontdekken, zie: <https://www.nvb.nl/nieuws/transactie-monitoring-nederland-unieke-stap-in-strijd-tegen-witwassen-en-terrorismefinanciering/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

144. <https://tmnl.nl/waarom-tmnl/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

145. <https://www.nvb.nl/bank-wereld-online/nieuwe-publiek-private-samenwerking-in-fintell-alliance-nieuwe-boost-voor-aanpak-witwassen/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

keloos.¹⁴⁶ Kritiek klinkt er ook over de beperkte capaciteit bij de overheid: de banken hebben duizenden *compliance*-medewerkers aangenomen, maar de vraag is of de overheid wel voldoende capaciteit heeft om de door de Wwft-instellingen gedane meldingen van ongebruikelijke transacties op te pakken.¹⁴⁷ Wanneer twijfel bestaat over de opvolging van de meldingen door de FIU en vervolgens door de opsporingsdiensten, kan dat nadelige effecten hebben op de nalevingsbereidheid van de Wwft-instellingen.¹⁴⁸

Het verrichten van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties is geen eenvoudige opgave. Toch mogen we van banken verwachten dat zij de naleving van deze verplichtingen serieus nemen en hun best doen om zo goed mogelijk invulling te geven aan hun poortwachtersfunctie. Daarbij dienen zij ook goed oog te houden voor de wet- en regelgeving met betrekking tot deze poortwachtersfunctie, aangezien dit wettelijke kader continue in beweging is.¹⁴⁹ In de loop van dit jaar worden Europese wetgevingsinitiatieven verwacht, zoals mogelijk een Europese verordening waarin de regelingen op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering nader worden geharmoniseerd.¹⁵⁰ Ook wordt mogelijk een Europese toezichthouder geïntroduceerd.¹⁵¹ De toekomst zal moeten uitwijzen op welke wijze deze Europese wetgevingsinitiatieven invloed hebben op de inhoud van de poortwachtersfunctie en de mogelijkheden waaronder de poortwachters al dan niet aansprakelijk gesteld kunnen worden wegens niet of onjuiste naleving van hun poortwachtersverplichtingen.

146. Zie bijvoorbeeld A.B. Hoogenboom, *Samen. Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen*, Den Haag: 2021. D.J. Stahlie, 'De witwasbestrijding in Nederland: samenwerken in 2020', *TvC 2020/1*, p. 18-19. Op dit moment ligt er ook een Wetsvoorstel Wet gegevenswerking door samenwerkingsverbanden bij de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt een juridische basis te bieden voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden en moet belemmeringen in de informatiedeling wegnemen.

147. Bijv. <https://www.accountancyvanmorgen.nl/2020/10/02/fiu-doet-weinig-met-meldingen-ongebruikelijke-transacties/> (laatst geraadpleegd op 18 mei 2021).

148. O.a. Hoogenboom 2021, p. 152.

149. Onder meer vanwege de implementatie van de verschillende Europese anti-witwasrichtlijnen.

150. Zie hierover o.a. B. Schuitemaker, '(Europese) initiatieven op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering', *TvC 2021/1*, p. 41-48.

151. Zie o.a. S. Daniëls en C. van der Meulen, 'Europees AML/CFT-toezicht: een blik vooruit', *FR 2021/5*, p. 161-167.