

# Kleine wasjes, grote wasjes: de meer risicogebaseerde aanpak van het Wwft toezicht door DNB

---

13 oktober 2022

Onlangs pleitte DNB in haar rapport 'Van herstel naar balans' voor een meer risicogebaseerde benadering van de aanpak van witwassen door zowel instellingen als toezichthouders. Het gaat dan om betere identificatie van de risico's, beperken van onevenredige gevolgen van maatregelen en verhogen van de kwaliteit van gemelde transacties bij de Financial Intelligence Unit (FIU). De kwaliteit van gemelde transacties kan omhoog door alleen 'verdachte' transacties te melden, met een concreet vermoeden van witwassen, en niet alle 'ongebruikelijke' transacties. Iets wat de sector al een geruime tijd bepleit en wat in andere landen ook al gebruikelijk is. Hoe dit in de praktijk er uit moet zien?

De strijd tegen witwassen staat de afgelopen weken weer volop in de schijnwerpers. Niet omdat het toezicht intensiever moet, of de financiële sector alle zeilen moet bijzetten om de risico's te beperken. Maar omdat de toezichtaanpak [volgens DNB](#) gericht kan en doelmatiger mag. Dit is een nieuw geluid, waar we ons doorlopend, samen met [cliënten](#), hard voor maken.

Begin september verscheen het [rapport](#) van DNB 'Van herstel naar Balans' waarin DNB pleit voor een meer risicogebaseerde benadering van de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering (Wwft). Op grond van de Wwft moeten instellingen onderzoek doen naar cliënten en ongebruikelijke transacties melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU). DNB merkt in haar rapport op dat het een uitdaging is voor zowel de instellingen als toezichthouders om de risicogebaseerde aanpak meer en effectiever in de praktijk te brengen. De inschatting van het risico op financieel-economische criminaliteit door een client is daarbij van essentieel belang. Enerzijds kan een te lage inschatting van de risico's ertoe leiden dat er te weinig maatregelen worden genomen. Anderzijds kan een te hoge inschatting van de risico's onevenredige gevolgen hebben en de toegang tot de dienstverlening onterecht beperken, aldus DNB. Ook constateert DNB dat de kwaliteit van de gemelde transacties omhoog en het aantal melding omlaag kan. Hiertoe

zouden instellingen alleen 'verdachte' transacties moeten melden, waarbij een concreet vermoeden van witwassen bestaat, en niet alle 'ongebruikelijke' transacties. Iets wat de sector al een geruime tijd bepleit en wat in andere landen ook al gebruikelijk is.

Kort na het verschijnen van het rapport van DNB stuurden de ministers Kaag (Financiën) en Yeşilgöz (Justitie en Veiligheid) een [brief](#) aan de Tweede Kamer met een pleidooi voor een effectievere aanpak van witwassen voor de komende periode. De boodschap van het kabinet lijkt op die van DNB. Grote risico's op witwassen moeten steviger worden aangepakt, terwijl onevenredige effecten van de aanpak bij een laag witwasrisico moeten worden voorkomen. Daarbij wil het kabinet inzetten op het verhogen van de straffen en de al beschikbare straffen onder de aandacht brengen binnen het OM en de opleiding tot officier van justitie. Een meer proportionele of *principle-based* aanpak dus. Het kabinet uit ook de wens om meer inzicht te krijgen in de selectie van verdachte transacties en het vergroten van feedbackloops, dat wil zeggen uitwisseling tussen de sector, toezichthouders en de FIU.

Naleving van de Wwft was in theorie altijd al risicogebaseerd, maar nu lijkt het ook daadwerkelijk in de praktijk te worden gebracht. Dat zou de sector als muziek in de oren moeten klinken. Instellingen [worstelen](#) momenteel met het op orde krijgen van

cliëntdossiers en de achterstallige beoordeling en melding van ongebruikelijke transacties bij de FIU. Vooral ten aanzien van deze meldplicht zijn instellingen gebaat bij duidelijkheid op de vraag wanneer een transactie als ongebruikelijk heeft te gelden.

De verplichting om ongebruikelijke transacties te melden is grotendeels een open norm gericht aan Wwft-instellingen (banken, betaalinstanties, beleggingsondernemingen etc.) zelf. Op basis van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 moeten transacties boven een bepaald bedrag worden gemeld (objectieve indicatoren) en transacties waarvan de Wwft-instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat die verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme (subjectieve indicator). Uit de [DNB Leidraad Wwft en Sw](#) volgt vervolgens dat het adequaat melden van ongebruikelijke transacties de eigen verantwoordelijkheid is van de Wwft-instelling.

Ook al is het aan de Wwft-instelling om aan de norm invulling te geven, het zijn (o.a.) DNB en de AFM die op naleving van deze norm toezicht houden. Tot op heden is het voor veel instellingen lastig om in te schatten wat DNB en de AFM verstaan onder een ongebruikelijke transactie. Om de kans op handhaving te verkleinen – de transacties tussen ING en het Openbaar Ministerie en tussen ABN Amro en het OM van, respectievelijk, [775](#) en [480](#) miljoen staan nog vers in het geheugen – melden instellingen voor de zekerheid vrijwel elke potentieel ongebruikelijke transactie, hoe onbetekenend ook. De capaciteit voor het ontdekken van ongebruikelijke transacties is enorm vergroot, nieuwe *machine learning tools* zijn geïmplementeerd en de kosten bovenmatig gestegen. Er is veel talent aangetrokken, maar dit zijn vaak ook jonge medewerkers, zonder enige ervaring met het ontdekken van ongebruikelijke transactiepatronen. Alles om te voorkomen dat een enkele ongebruikelijke transactie abusievelijk niet wordt gemeld en de instelling met een forse boete wordt geconfronteerd. Dit heeft gevolg dat het aantal gemelde transacties in twee jaar tijd is

verdubbeld, zo blijkt uit het FIU [jaaroverzicht 2021](#).

Het rapport van DNB en de brief van het kabinet benoemen de tendens van stijgende meldingen en de nadelige gevolgen. Het is echter nog te bezien of de sector – voor wat betreft de identificatie van ongebruikelijke transacties – baat zal hebben bij deze nieuwe inzichten. DNB en het kabinet leggen nu wel de nadruk op een meer risicogebaseerde aanpak, maar is het niet duidelijk wat dit betekent en – heel concreet – wanneer een transactie als ongebruikelijk heeft te gelden. Tegelijkertijd laat het kabinet weten in te willen zetten op hogere straffen. Voor zover instellingen transacties melden bij de FIU uit angst dat er anders een last of boete volgt, wordt deze angst vooralsnog niet weggenomen. Sterker, door het inzetten op zwaardere straffen kan het weleens zo zijn dat instellingen nog voorzichtiger worden en de lat voor het melden van een transactie nog lager leggen. Dit leidt dan tot nog meer nutteloze FIU meldingen. Dit lijkt mij zeer onwenselijk en het doel – voorkomen van daadwerkelijk witwassen en het financieren van terrorisme – voorbij te schieten. Een efficiënter en doelgerichter toezicht is zeer welkom, maar het wordt dus tijd dat DNB en het kabinet zich nader uitspreken en dat DNB – zoals beloofd in het rapport – met concrete *guidance* komt. *Guidance* over waar instellingen zich niet langer op hoeven richten, maar ook *guidance* over waar DNB in haar handhaving zich niet langer op richt.

Tot slot, het is zeer opmerkelijk dat we tot op heden nog niets hebben gehoord van de AFM. Terwijl de AFM met regelmaat ferm handhavend optreedt bij een vermeende overtreding van de Wwft. Het kan niet anders of de AFM moet de trend van DNB en het kabinet volgen.



**Marijke Kuilman**  
 T +31 (0)20 767 01 87  
 M +31 (0)6 27 06 62 72  
[marijke.kuilman@finnius.com](mailto:marijke.kuilman@finnius.com)  
[www.finnius.com](http://www.finnius.com)