

Ongewenste effecten van **de-risking** voor klanten en banken

Analyse van de Nederlandse Vereniging van Banken
met ondersteuning van PwC



Nederlandse
Vereniging van Banken

Inhoud

1	Inleiding en samenvatting	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Samenvatting	5
2	Onderzoeksopzet	8
2.1	Relevantie	8
2.2	Doel	8
2.3	Scope	9
2.4	Onderzoeksontwerp	9
3	Achtergrondinformatie Wwft	10
3.1	Achtergrond Wwft	10
3.2	Risicogebaseerde benadering	10
4	Probleemanalyse	13
4.1	Probleemstelling	13
4.2	Neveneffecten voor zakelijke klanten	13
4.3	Neveneffecten voor banken	15
5	Onderliggende oorzaken	19
5.1	Onvoldoende kennis en informatie beschikbaar voor optimale risico-beoordeling	19
5.2	Beperkte mogelijkheden voor risicobeheersing	20
5.3	Naast toezicht ook dialoog nodig	21
5.4	Onduidelijkheid over voorwaarden voor beëindiging van klantrelaties	21
6	Oplossingsrichtingen	23
6.1	Communicatie, afstemming en voorlichting	23
6.2	Wettelijke mogelijkheden en richtlijnen	26
6.3	Gezamenlijke voorzieningen	27

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

Het borgen van de integriteit van het financiële stelsel is van groot maatschappelijk belang. In de afgelopen jaren groeide de maatschappelijke en politieke aandacht voor het voorkomen en bestrijden van financiële criminaliteit in binnen- en buitenland. Witwassen en financiering van terrorisme zijn problemen met grote maatschappelijke impact. Ze ondermijnen de rechtsstaat en schaden de economie.

Banken zijn poortwachters van het financiële systeem. In die rol willen banken bijdragen aan een effectieve bestrijding van dergelijke criminaliteit, door het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel. Belangrijk hiervoor is dat de wettelijke mogelijkheden voor een risicogebaseerde aanpak worden benut in de uitvoering. Bankklanten met een zakelijke rekening kunnen zo rekenen op passende dienstverlening – op basis van gecontroleerde en voorspelbare processen van risicobeoordeling en -beheersing. Daarmee kan de balans worden bewaakt tussen twee belangrijke pijlers van het financiële systeem: financiële integriteit en financiële inclusie.

Die balans is niet altijd aanwezig. Dit als gevolg van de huidige wijze van naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Uit intrinsieke motivatie – maar ook door toegenomen toezichts- en regeldruk en groeiende maatschappelijke verwachtingen – nemen banken verscherpte maatregelen om potentiële integriteitsrisico's verder terug te dringen. Het zogeheten 'de-risking' [1].

Deze 'de-risking' kan negatieve economische en maatschappelijke gevolgen hebben. Wat we terugzien in diverse media en aanleiding geeft tot Kamervragen. Zakelijke klanten van banken ervaren hier bovenal hinder van. Gebleken is dat een beperkte risicodifferentiatie in de Wwft-uitvoering leidt tot oplopende administratieve lasten voor klanten. En tot beperkingen in – of verminderde toegang tot – financiële dienstverlening.

De Nederlandse Vereniging van Banken wijst sinds langere tijd op knelpunten in de dienstverlening aan hun klanten bij het uitvoeren van deze rol. Nadrukkelijke aandacht hiervoor is er in het recente rapport van De Nederlandsche Bank (DNB): *'Van herstel naar balans. Een vooruitblik naar een meer risicogebaseerde aanpak van het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering'*.

1 De Nederlandsche Bank (DNB) definieert 'de-risking' als volgt: Bij de-risking vermijdt een instelling risico's, door om integriteitsredenen groepen cliënten categoriaal af te stoten en/of uit te sluiten, zonder hierbij een individuele risico-afweging te maken. Dit is conform de (sic) FATF-definitie, die van de-risking spreekt wanneer financial institutions terminate or restrict business relationships with categories of customers.' Bron: DNB-brochure 'Good practice Integrity Risk Appetite'. Zie p. 8.

Wij zijn blij dat DNB als toezichthouder deze knelpunten ook ziet. Wij onderschrijven de conclusie van DNB dat benutten van de risicogeëïntendeerde ruimte bij uitvoering van de Wwft, een belangrijke publiek-private opdracht is. Dit kan de efficiëntie en effectiviteit in het voorkomen van financiële criminaliteit verbeteren. Het zal ook leiden tot afname van de knelpunten die klanten en banken momenteel ervaren.

De onderzoeksvraag voor onze analyse luidt: hoe kan op een adequate en proportionele wijze invulling worden gegeven aan de risicogebaseerde aanpak, zodat mogelijk ongewenste de-risking-effecten tot een minimum worden beperkt, de klantimpact wordt verkleind en integriteitsrisico's effectief worden beheerst?

Om met vereende krachten de efficiëntie en effectiviteit van het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel te vergroten, werken publieke en private partijen intensief samen. Geen partij in de keten kan het probleem zelfstandig oplossen. Eerst moet er een gedeeld begrip zijn van de aard en omvang van de kwestie. Onderzoeken en analyses, zoals deze van de Nederlandse Vereniging van Banken en die van DNB, dragen hieraan bij. Vervolgens is het belangrijk dat alle relevante actoren vanuit een gedeeld toekomstbeeld en doel oplossingsrichtingen onderschrijven, ze rangschikken en in gezamenlijkheid verder uitwerken en uitvoeren.

Verder bouwend op de constatering van DNB dat dit nog beter gecoördineerd moet worden en dat ook hierin duidelijk prioriteiten nodig zijn, brengt de Nederlandse Vereniging van Banken hiervoor mogelijke oplossingsrichtingen in kaart.

1.2 Samenvatting

Het beschermen van het financiële stelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen, van overheid tot toezichthouder en van bank tot klant. De rol van Wwft-plichtige instellingen – de zogeheten poortwachters – is het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme.

Het beschermen van de integriteit van ons financiële stelsel mag echter niet ten koste gaan van financiële inclusie – iets wat momenteel niet kan worden uitgesloten. Dat raakt zakelijke klanten en banken. Het heeft ook economische en maatschappelijke gevolgen. Goede toegang tot het financiële stelsel is cruciaal voor deelname aan de economie en maatschappij.

De Nederlandse Vereniging van Banken beoogt met deze kwalitatieve analyse:

- ongewenste neveneffecten van de-risking voor zakelijke klanten en banken in kaart te brengen. Dit door beschrijving van de problematiek en van de onderliggende oorzaken;
- gedeeld begrip van deze problematiek te creëren onder alle belanghebbenden en zo effectieve samenwerking aan oplossingen te initiëren en versnellen.
- oplossingen aan te dragen om te komen tot een meer proportionele en efficiënte uitvoering van de Wwft, voor zowel klanten als banken.

In de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) staat een risicogebaseerde benadering centraal. Voor de invulling hiervan wordt een open norm gehanteerd. Dit betekent dat niet precies wordt voorgeschreven hoe een poortwachter zijn beleid, procedures en maatregelen moet inrichten om te komen tot een adequate en proportionele risicobeheersing. Elke Wwft-instelling maakt eigen beleid over de relevante risico's die relaties, producten en transacties met zich meebrengen. Ze richt hier – proportioneel aan het vastgestelde risicoprofiel – mitigerende maatregelen voor in.

De afgelopen jaren groeide in binnen- en buitenland de aandacht voor witwassen en terrorismefinanciering. Daardoor kozen banken voor verdere terugdringing van potentiële integriteitsrisico's. Dit kan in de praktijk leiden tot beperkingen in – of verminderde toegang tot – bancaire diensten. Een goede zaak wanneer daarmee misbruik van het financiële stelsel wordt voorkomen. Maar als dat veelvuldig leidt tot barrières voor bonafide klanten, is het doel voorbijgeschoten. Doordat het klantonderzoek de afgelopen jaren te weinig risicogebaseerd werd ingericht, ontstonden er bovendien langere doorlooptijden en oplopende administratieve lasten en kosten. Twee belangrijke waarden in het Nederlandse financiële stelsel – financiële integriteit en financiële inclusie – zijn daardoor niet altijd met elkaar in balans.

Banken ervaren onwenselijke gevolgen van deze disbalans. Zo zijn er verhoogde compliance-kosten en -lasten. Ook zitten banken in sommige gevallen in een spagaat tussen hun bijzondere zorgplicht en andere wettelijke verplichtingen. Het komt voor dat banken conform hun Wwft-verplichting een klantrelatie beëindigen. Oordeelt de civiele rechter dat de bank de klant moet terugnemen uit hoofde van bijzondere zorgplicht? Dan geeft dat complexe juridische processen, met hoge kosten. Bij het verplicht opnieuw accepteren van een klant lopen banken bovendien het risico om strijdig met de Wwft te handelen.

Daarnaast worstelen banken met de vraag wat de juiste toepassing van de risicogebaseerde aanpak is: wanneer zijn het proces van klantonderzoek en het toepassen van risicomitigerende maatregelen proportioneel aan de (mogelijke) integriteitsrisico's? Met andere woorden: wanneer doen banken genoeg om misbruik van het financiële stelsel te voorkomen en voorkomen zij tegelijkertijd onnodige klantimpact?

Wat bij Wwft-instellingen voor onzekerheid zorgt over de juiste invulling van de open norm, is dat zij onvoldoende mogelijkheden ervaren voor een continue dialoog met hun toezichthouder over adequate risicobeoordeling en -beheersing. Die onzekerheid leidt tot een scherper klantacceptatiebeleid. Ook zijn voor Wwft-instellingen de voorwaarden voor adequate en proportionele beëindiging van klantrelaties niet altijd duidelijk.

Deze problematiek kent een aantal onderliggende oorzaken. Ten eerste beschikken Wwft-plichtige instellingen niet altijd over voldoende kennis en informatie om de risico's binnen hun klantenportefeuille optimaal te kunnen beoordelen. Naast de afhankelijkheid van de bank van het door de klant zelf aangeleverde materiaal, spelen de beperkte mogelijkheden voor informatiedeling en samenwerking tussen ketenpartijen een rol. Bovendien ontbreekt in aanvulling op het toezicht op banken een continue dialoog tussen toezichthouder en bank. Ook is het voor banken soms onduidelijk onder welke voorwaarden zij klantrelaties moeten en mogen beëindigen. Ten slotte zijn de opties van banken om risico's te mitigeren beperkt.

De Nederlandse Vereniging van Banken komt op basis van haar analyse met diverse mogelijke oplossingsrichtingen voor de bovengenoemde problematiek. Succesvolle uitvoering daarvan vraagt om samenwerking en een gezamenlijke inspanning door de keten – van overheid tot toezichthouder en van bank tot ondernemer. Banken zijn een schakel in die keten. Vanuit hun – afgebakende – rol willen banken op een proportionele wijze invulling geven aan de risicogebaseerde aanpak. Hierdoor nemen potentieel de ongewenste neveneffecten af en kunnen integriteitsrisico's effectief worden beheerst.

We stellen deze drie oplossingsrichtingen voor:**Communicatie, afstemming en voorlichting**

- Betere communicatie en voorlichting aan klanten. Zodat verwachtingen over het klantonderzoek vooraf duidelijker zijn. Banken spelen hier een belangrijke rol.
- Continue dialoog met de toezichthouder, naast beoordeling achteraf. Dit opdat banken in hun Wwft-beleid proportionele keuzes kunnen maken, op basis van de risicogebaseerde aanpak.
- Periodiek overleg tussen branches, poortwachters, DNB en overheid, voor het delen van kennis en inzichten over risico's. Parallel hieraan ook overleg tussen de diverse Wwft-toezichthouders, voor meer convergentie, efficiëntie en kennisdeling.

Wettelijke mogelijkheden en richtlijnen

- Verruimen van mogelijkheden voor informatiedeling tussen ketenpartners. Waaronder voor gegevensdeling door poortwachters onderling. Dit met als doel een effectieve risicobeoordeling en efficiëntere onderzoeksmogelijkheden, waardoor de klantimpact kan worden verminderd.
- Transparante, concrete afspraken over specifieke risico-indicatoren, het verwachte transactiegedrag en werkbare productvoorwaarden. Dit om de sectorrisico's te mitigeren.
- Creëren van een minimumaanbod voor financiële dienstverlening aan zakelijke klanten, binnen toegestane kaders.

Gezamenlijke voorzieningen

- Onderzoeken van een gezamenlijke voorziening voor het doen van complex en/of diepgaand klantonderzoek. Efficiëntie realiseren voor klanten en poortwachters door bundeling van kennis, expertise en capaciteit van (keten)partijen.
- Met ketenpartijen alternatieven verkennen voor financiële dienstverlening aan klanten die vanwege hun uitzonderlijk hoge risicoprofiel moeite hebben om dienstverlening van commerciële banken te krijgen. Internationale voorbeelden kunnen dienen als startpunt.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Relevantie | Samen naar integrale aanpak

Criminaliteit heeft een ontwrichtend effect op de samenleving. Het vormt ook een bedreiging voor de nationale veiligheid en veroorzaakt materiële en immateriële schade aan mensen, ondernemingen en de maatschappij als geheel. Bij financiële criminaliteit, zoals het witwassen van illegaal verkregen geld of terrorismefinanciering, gaat het om georganiseerde misdaad en ondermijning.

Wwft-plichtige instellingen en beroepsgroepen – zoals advocaten, notarissen en banken – hebben als zogeheten ‘poortwachters’ een rol in het voorkomen van financiële criminaliteit en het opwerpen van barrières voor het misbruiken van het financiële systeem voor illegale doeleinden. Samen met onder andere de overheid, toezichthouders en (vertegenwoordigers van) ondernemers hebben poortwachters een belangrijke rol: het komen tot een integrale aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen.

Het beschermen van de integriteit van ons financiële stelsel mag echter niet ten koste gaan van financiële inclusie – iets wat momenteel niet kan worden uitgesloten. Daar ondervinden zakelijke klanten en banken hinder van. Ook heeft het economische en maatschappelijke gevolgen. Goede toegang tot het financiële stelsel is cruciaal voor deelname aan de economie en maatschappij. De probleemanalyse in dit rapport, gevolgd door een ontleding van de onderliggende oorzaken, moet leiden tot oplossingsgerichte stappen. Zodat ketenpartijen samen tot een integrale aanpak komen.

2.2 Doel | Inzicht en gedeeld begrip

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) beoogt met deze kwalitatieve analyse:

- ongewenste neveneffecten van de-risking voor zakelijke klanten en banken in kaart te brengen, door beschrijving van de problematiek en onderliggende oorzaken;
- gedeeld begrip van deze problematiek onder alle belanghebbenden te creëren, en zo effectieve samenwerking aan oplossingen te initiëren en versnellen.
- oplossingen aan te dragen om te komen tot een meer proportionele en efficiënte uitvoering van de Wwft, voor zowel klanten als banken.

2.3 Scope | Zakelijke klanten

Deze analyse zoomt in op de ongewenste neveneffecten van de-risking als gevolg van Wwft-verplichtingen voor dienstverlening aan zakelijke klanten [2]. Zogeheten wholesale-activiteiten voor grootzakelijke klanten zijn buiten beschouwing gelaten.

2.4 Onderzoeksontwerp | Breed

De Nederlandse Vereniging van Banken raadpleegde, ondersteund door PwC, een breed scala aan stakeholders over de-risking-problematiek. Voor het kwalitatieve onderzoek is er onder meer informatie verzameld bij onderstaande stakeholders, in bilaterale gesprekken. Ook waren er gezamenlijke workshops met vertegenwoordigers van banken en voerde de Nederlandse Vereniging van Banken gesprekken met vertegenwoordigers van diverse sectoren. Daarnaast zijn diverse bronnen en documenten geraadpleegd.

Geraadpleegde partijen

- Banken (ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos)
- Belgische federatie van de financiële sector (Febelfin)
- De Nederlandsche Bank (DNB)
- European Banking Federation (EBF)
- Internationale PwC-experts in KYC
- Ministerie van Financiën
- Nederlandse werkgeversorganisaties [3]
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

-
- 2 Niet onderzocht zijn andere beweegredenen die mogelijk leiden tot verminderde toegang tot het financiële stelsel – bijvoorbeeld ESG-overwegingen van individuele poortwachters.
 - 3 Deelnemers aan de discussie: Bouwend Nederland, BOVAG, Federatie Goud & Zilver, Hogiaf, Holland Quaestor, InRetail, Koninklijke Horeca Nederland, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants, Nederlandse Vereniging van makelaars, NSO Retail, Raad Nederlandse Detailhandel, SRA, Transport & Logistiek Nederland, Trucks & Trailers, Vakcentrum, Vereniging Schadevoertuighandel, VNO-NCW en MKB-Nederland.

3 Achtergrondinformatie Wwft

3.1 Achtergrond Wwft

In 2008 trad de eerste Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) in werking. [De wet heeft als doel het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel voor financiële criminaliteit, waaronder witwassen, gronddelicten en terrorisme-financiering.](#) Inmiddels is de Wwft meermaals gewijzigd in verband met de implementatie van verschillende Europese richtlijnen [4] en nationale ontwikkelingen. Dat betekende een toename [5] van de verplichtingen en reikwijdte voor diverse actoren – waaronder de poortwachters [6].

3.2 Risicogebaseerde benadering

[Centraal in de Wwft staat een risicogebaseerde benadering.](#) Dit houdt onder andere in dat banken het risico op het faciliteren van witwassen en terrorismefinanciering waaraan zij mogelijk worden blootgesteld, adequaat identificeren, beoordelen en mitigeren. Daarvoor doen zij klantonderzoek en continue monitoring. Ook moeten banken passende risico-beperkende maatregelen nemen, in overeenstemming met de geïdentificeerde risico's [7]. Ongebruikelijke transacties moeten banken melden bij de Financial Intelligence Unit-Nederland [8].

[De Wwft hanteert een open norm voor de invulling van de risicogebaseerde benadering.](#) Dit betekent dat de wet niet precies voorschrijft hoe een poortwachter zijn beleid, procedures en maatregelen moet inrichten voor een adequate en proportionele risico-beheersing. Elke poortwachter maakt eigen beleid over de relevante risico's die relaties, producten en transacties met zich meebrengen en richt hier – proportioneel aan het vastgestelde risicoprofiel – mitigerende maatregelen voor in. Zo horen banken verscherpte maatregelen te nemen in situaties waarbij risico's hoger zijn. Er is ruimte voor een proportionele, minder intensieve benadering van situaties met een lager of normaal risico [9].

4 Waaronder de 4e en 5e Europese anti-witwasrichtlijn, AMLD IV en AMLD V.

5 Eén van de aanscherpingen zien we terug in deze [Memorie van Toelichting](#) uit 2019, waarin de risicogebaseerde benadering is beschreven.

6 Ook wel: 'Wwft-plichtige instellingen'. Het gaat onder andere om banken, verzekeringsmaatschappijen, notarissen, belastingadviseurs, accountants, makelaars, handelaren en pandhuizen.

7 In de [Leidraad Wwft en Sw](#) van De Nederlandsche Bank wordt de verantwoordelijkheid van Wwft-plichtige instellingen omschreven. Zie bijv. p. 9.

8 Bron: [website FIU-Nederland](#).

9 Deze aanbeveling maakt volgens de Financial Action Task Force (FATF) een effectiever en efficiënter gebruik van middelen mogelijk. Zie onder andere [de guidance](#) die FATF geeft.

Banken maken een risicoclassificatie van klanten. Van hen wordt daarbij verwacht dat zij rekening houden met een aantal risicofactoren, zie de onderstaande illustratie. Banken baseren zich bij deze risico-inschatting onder andere op de aanbevelingen en leidraden van gezaghebbende instanties, zoals de Financial Action Task Force (FATF), de European Banking Authority (EBA) en De Nederlandse Bank (DNB). Toezichthouders toetsen vervolgens of de banken voldoen aan hun wettelijke verplichtingen in de implementatie en uitvoering van hun beleid, procedures en maatregelen. Dit om de risico's op het faciliteren van witwassen en terrorismefinanciering te beheersen. [10].

Overzicht van het risicobeoordelingsproces

Bij opstellen risicoprofiel hanteert de bank een aantal risicofactoren

- Klanten
- Diensten
- Producten
- Transacties
- Leveringskanalen
- Land of geografie

Bij de risicoanalyse bekijkt de bank vervolgens naar

- Branches of beroepen
- Ingezetenschap
- Vermogen
- Inkomstenbron
- Fiscale integriteitsrisico's

(Europese) overheden en autoriteiten geven aan wat zij risico's achten

- DNB doet jaarlijks via integriteitsrisico questionnaire uitvraag naar onder andere door toezichthouder vastgestelde hoog risico-sectoren.
- FIU informeert over risico's die zij ziet en casuïstiek die zij in de praktijk tegenkomt.
- European Banking Authority (EBA) wijst op risico's.
- National Risk Assessment.

Analyses worden continu aangepast door

- Continu kennis op te doen.
- Rekening te houden met gezaghebbende (overheids)bronnen.
- Op de hoogte te blijven van ontwikkelingen, waaronder witwasfenomenen.
- En op de hoogte te zijn van 'adverse media' over klanten.

Wat je moet weten over de poortwachtersactiviteiten van banken

- In Nederland zijn circa 13.000 bankmedewerkers betrokken bij poortwachtersactiviteiten.
- Dat is 15 tot 20% van het totale aantal bankmedewerkers.
- Dit gaat gepaard met jaarlijks € 1,4 miljard aan kosten voor de sector [11].

10 Zie voor meer informatie over de Wwft [deze webpagina van DNB](#).

11 Deze cijfers zijn met inbegrip van de herstelprogramma's die banken uitvoeren om hun beheersmaatregelen te verbeteren.

Overzicht van Wwft-verantwoordelijkheden van banken en het toezicht daarop

Wettelijke rol banken	Van poortwachter te verwachten activiteiten	Toezicht
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) • Doel wet: voorkomen van misbruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. • Banken hebben een rol als poortwachter samen met o.a. overige financiële instellingen, accountants en advocaten. • Banken dienen witwassen en terrorismefinanciering via bankrekening te voorkomen. • Banken zijn verplicht om de relatie met de klant te weigeren of te beëindigen indien onvoldoende inzicht kan worden verkregen in de klant en samenhangende witwasrisico's.	Uitvoeren van klantonderzoek (CDD) • In kaart brengen van klant: identiteit van klant en uiteindelijke eigenaar (UBO) vaststellen, gegevens verifiëren, doel en beoogde aard van relatie vaststellen. • Risicoprofiel vaststellen: risicoprofiel van de klant dat past in één van de door de instelling ingestelde risicocategorieën (dynamisch risicoprofiel: de klant kan in de loop der tijd van profiel wijzigen). De voorgeschreven categorieën zijn 1) laag, 2) midden, 3) hoog en 4) onacceptabel. • Klantonderzoek wordt periodiek herhaald afhankelijk van het risicoprofiel en als het klantgedrag of een gebeurtenis daartoe aanleiding geeft. • Bij geconstateerde risico's de nodige risicobeperkende maatregelen instellen zodat het risico beheerst kan worden binnen de risicobereidheid van de instelling. Monitoren van transacties • Transacties en relatie monitoren, eventueel onderzoek instellen naar risico-indicatoren. • Ongebruikelijke transacties melden bij FIU-NL.	• DNB: toezicht op de naleving van de Wwft bij verschillende instellingen, waaronder banken en andere financiële ondernemingen. • European Banking Authority (EBA): bepaalt richtlijnen voor toezicht op financiële instellingen op EU-niveau. • European Central Bank (ECB): treedt op wanneer witwasgevallen de veiligheid en soliditeit van een financiële instelling raken.

4 Probleemanalyse

4.1 Probleemstelling | De-risking kan negatieve impact hebben

De afgelopen jaren groeide de maatschappelijke en politieke aandacht voor het voorkomen en bestrijden van financiële criminaliteit, in binnen- en buitenland [12]. Zo zien we ook aangescherpte wetgeving in de vijfde Europese anti-witwasrichtlijn. Iets waardoor de inspanningen van poortwachters zijn geïntensiveerd [13]. Als Wwft-plichtige instellingen zijn banken verplicht om te voorkomen dat het financiële stelsel wordt misbruikt voor financiële criminaliteit, waaronder witwassen en terrorismefinanciering.

Uit intrinsieke motivatie – maar ook door toegenomen toezichts- en regeldruk en groeiende maatschappelijke verwachtingen – nemen banken verscherpte maatregelen, om potentiële integriteitsrisico's verder terug te dringen. [Dergelijke de-risking \[14\] kan negatieve economische en maatschappelijke gevolgen hebben](#). Twee belangrijke waarden in het Nederlandse financiële stelsel – financiële integriteit en financiële inclusie – zijn daardoor niet altijd met elkaar in balans [15].

4.2 Neveneffecten voor zakelijke klanten

Momenteel is in de beleving van zakelijke klanten een disbalans tussen het nastreven van financiële integriteit en het borgen van financiële inclusie. [Uitvoering van Wwft-verplichtingen door banken kan in sommige situaties leiden tot onwenselijke neveneffecten voor klanten](#). Het klantonderzoek of de mitigerende maatregelen door banken, zijn in die gevallen disproportioneel, belastend en/of bovenmatig frequent in verhouding tot het klantrisico. Uit diverse gesprekken die de Nederlandse Vereniging van Banken voor deze analyse voerde, komt naar voren dat organisaties met een zakelijke bankrekening hier op verschillende manieren door worden geraakt. We benoemen een aantal neveneffecten voor deze klanten.

Geen of beperkte toegang tot bancaire diensten

In de beleving van zakelijke klanten zijn er barrières in de toegang tot (een volledig aanbod van) bankdiensten. Bijvoorbeeld beperkingen voor het gebruik van contant geld of internationale transacties. Ondernemers krijgen ook te maken met weigering of beëindiging van de klantrelatie door hun bank. [Wanneer dit bij verschillende of alle in Nederland actieve banken gebeurt, ontstaat er een gebrek aan alternatieven voor klanten bij wie het restrisico \[16\] groter is dan de risicobereidheid van de banksector](#).

12 Stichting Maatschappij en Veiligheid [rapporteert](#) onlangs dat het Nederlandse financiële stelsel bovenmatig kwetsbaar is voor fraude en witwassen.

13 Het Financieel Dagblad, 5 juli 2022 – '[Financiële inlichtingendienst: sterke toename aantal ongebruikelijke transacties](#)'.

14 Zie voetnoot 1 voor de door DNB gehanteerde definitie van de-risking.

15 Trouw, 27 november 2021 – '[Banken zitten in een spagaat tussen justitie en klagende ondernemers](#)'.

16 De mate waarin (potentiële) Wwft-risico's van een klant ná mitigerende maatregelen buiten de risk appetite van de bank blijven.

Lange doorlooptijden en complexe administratieve processen

Zakelijke klanten ervaren geregeld lange doorlooptijden wanneer zij een nieuwe bankrekening willen, of nieuwe producten of diensten. Ook bij het overboeken van geld naar hoog-risico-landen kan vertraging ontstaan door verscherpt klantonderzoek. Ook zouden de vraag- en uitlegprocedures bij banken traag zijn. Immers, door een zwaarbelast risico-beoordelings- en acceptatiesysteem lopen doorlooptijden verder op. [Dit alles kan de dagelijkse activiteiten bij zakelijke klanten belemmeren en zorgen voor een toename in de werklust \[17\].](#)

Omgekeerde bewijslast en onbegrip over handelen Wwft-instellingen

Een belangrijke pijler van de rechtsorde is dat een (rechts)persoon onschuldig is tot het tegendeel bewezen is. De bewijslast ligt bij de aanklager, niet bij de verdachte. [Bij bonafide zakelijke klanten bestaat soms echter het beeld dat ze moeten bewijzen dat ze niet schuldig zijn aan witwassen of terrorismefinanciering om aanspraak te maken op een bankrekening.](#)

Ook leeft er onder zakelijke klanten geregeld het gevoel dat de bank hen niet (meer) steunt en onvoldoende met hen communiceert. Het is voor klanten bijvoorbeeld niet altijd duidelijk waarom de bank bepaalde informatie vraagt. En hoeveel informatie een bank nodig heeft om witwasrisico's adequaat te kunnen inschatten. De informatie-uitvraag wordt vaak ervaren als disproportioneel, en het proces als inefficiënt. Dit wordt versterkt wanneer een onderneming bij diverse Wwft-plichtige instellingen dezelfde (of vergelijkbare) informatie moet aanleveren. Dat ze jaarlijks nieuwe vragen van banken krijgen ter verantwoording, ervaren klanten vaak als storend. Klanten weten niet altijd dat nieuwe informatie of nieuwe transacties kunnen leiden tot nieuwe vragen van banken.

Toename administratieve lasten en kosten

Bij het aangaan van een bancaire relatie hebben niet alleen banken een taak in het traject van risicobeoordeling en -beheersing; ook klanten moeten bijdragen aan de integriteit van het financiële stelsel. In de eerste plaats door de informatie te overleggen die banken nodig hebben voor het klantonderzoek. [Voor klanten blijft dit echter vaak een complex, tijdrovend en duur proces. Zeker wanneer zij behoren tot een klantsegment met verhoogde integriteitsrisico's.](#)

Klanten geven aan dat bureaucratische processen zorgen voor meer administratieve lasten. Het feit dat het klantonderzoek en de bijbehorende informatie-uitvragen periodiek worden herhaald, wordt als storend ervaren. Bovendien zien klanten met een zakelijke bankrekening de kosten voor ondernemerschap door poortwachtersactiviteiten toenemen tot wel € 2.000 per jaar. Bijvoorbeeld vanwege toenemende administratieve lasten en/of een hoger tarief voor dienstverlening [\[18\]](#). Ook vrezen organisaties met een zakelijke bankrekening voor reputatierisico's wanneer zij te maken krijgen met verscherpt klantonderzoek.

17 Zie bijvoorbeeld [deze brief aan de minister van Financiën](#) van Goede Doelen Nederland en andere non profit-organisaties.

18 Schatting door PwC van inspanningen van zakelijke klanten op basis van ervaring dat bedrijven ongeveer 10 uur nodig hebben per rekening om alle gevraagde informatie aan te leveren. Dit vertaalt zich in € 800 tot € 2.000 aan kosten.

4.3 Neveneffecten voor banken

Ook banken ervaren dat de Wwft – en het toezicht daarop – negatieve consequenties hebben. Voor banken zijn de volgende neveneffecten te benoemen.

Verhoogde compliance-kosten en -lasten

Banken hebben in de afgelopen jaren compliance-kosten exponentieel zien toenemen. Dit als gevolg van de toegenomen inspanningen om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Denk aan het aantrekken van medewerkers en het investeren in intelligente software en verbeterde automatiseringsoplossingen voor bijvoorbeeld transactiemonitoring [19]. In de huidige krappe arbeidsmarkt is het voor banken een uitdaging om voldoende en gekwalificeerde medewerkers te werven (en te behouden) om aan de Wwft-verplichtingen te kunnen voldoen.

Voor banken kunnen de kosten van risicobeheersing voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering oplopen tot grosso modo 40 uur of € 4000,- per klant per jaar [20]. Wanneer de kosten langere tijd de opbrengsten overstijgen, kan dit de-risking teweegbrengen [21].

Spagaat tussen bijzondere zorgplicht en andere wettelijke verplichtingen

Om aan hun Wwft-verplichtingen te voldoen, brengen banken hun integriteitsrisico's terug. Hierbij maken banken soms keuzes waardoor klanten met een hoog risicoprofiel beperktere dienstverlening ervaren. Of keuzes waarbij bestaande klantrelaties vanwege integriteitsrisico's worden beëindigd. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer banken onvoldoende informatie hebben om het klantonderzoek succesvol af te ronden, of wanneer de bij de klant geïdentificeerde risico's niet voldoende kunnen worden gemitigeerd [22].

Dit heeft vanzelfsprekend ingrijpende gevolgen voor de zakelijke klant in kwestie. Naast andere wettelijke verplichtingen hebben banken ook een bijzondere zorgplicht als het gaat om financiële inclusie – wat banken ook voelen als hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Proportioneel en doelmatig optreden is een voorwaarde waarmee Wwft-instellingen rekening moeten houden. Het is voor banken echter niet altijd duidelijk of – en zo ja, wanneer – een besluit tot beëindiging proportioneel is. Zo kunnen Wwft-verplichtingen van banken 'schuren' met hun bijzondere zorgplicht jegens klanten.

-
- 19 Volgens een eerder verschenen rapport van KPMG is 15% van het bankpersoneel betrokken bij de bestrijding van financiële criminaliteit.
 - 20 Schatting door PwC van de gemiddelde kosten van banken per klant per jaar, rekening houdend met a) veronderstelde frequentie van CDD-onderzoek; b) veronderstelde werklust per klant van 40 uur per dossier voor klanten met een hoog risico, 20 uur voor klanten met een normaal risico en 10 uur voor klanten met een laag risico; c) veronderstelde kostentarieven: € 20-100 per uur afhankelijk van de locatie van de uitvoering van de werkzaamheden (in NL of near/offshore).
 - 21 Dit wordt ook in een recent EBA-rapport (januari 2022) genoemd als een factor die kan bijdragen aan de problemen rond de-risking.
 - 22 De 'Leidraad Wwft en Sw' van DNB schrijft voor dat banken in dergelijke gevallen klantrelaties weigeren of beëindigen.

Klanten kunnen naar de rechter stappen. Ze kunnen toetsen of het weigeren of sluiten van een betaalrekening tegen alle redelijkheid en billijkheid plaatvond. En of de handeling van de bank in strijd is met de bijzondere zorgplicht [23]. Wanneer banken conform hun Wwft-verplichting een klantrelatie beëindigen, maar de civiele rechter oordeelt dat een klant terug in de portefeuille moet worden genomen, leidt dit tot complexe juridische processen met hoge kosten voor alle partijen [24]. Het verplicht opnieuw accepteren van een klant, kan ook betekenen dat de bank het risico loopt om strijdig met de Wwft te handelen.

Toepassing van de risicogebaseerde aanpak

In het vorige hoofdstuk stond meer over de open norm die de Wwft hanteert voor risicogebaseerde aanpak [25]. Het is voor banken soms lastig om de juiste balans te vinden bij het toepassen van beheersmaatregelen en het proportioneel uitvoeren van klantonderzoek en continue monitoring.

Anders gezegd: hoe kan een bank voorkomen dat zij enerzijds mogelijk te weinig doet en daardoor integriteitsrisico's dreigt te missen (onderprestatie) en anderzijds op een disproportionele wijze de Wwft-verplichtingen uitvoert (overprestatie)? Welke onwenselijke gevolgen dergelijke overprestatie heeft voor klant en bank, staat hierboven beschreven.

23 Zie bijvoorbeeld de [beantwoording van Kamervragen](#) van het lid Grinwis (CU) door de minister van Financiën. Zie bovendien uitspraken van de rechtbank in kort gedingen over dit onderwerp, waaronder [ECLI:NL:RBAMS:2021:3337](#) en [ECLI:NL:RBMNE:2021:3990](#).

24 Naar schatting gemiddeld € 200k per beëindiging. Bron: interviews met banken en PwC.

25 De 'Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)' schrijft hierover: "Het cliëntenonderzoek kan in geen geval achterwege blijven, maar de intensiteit waarmee de cliëntenonderzoeksmaatregelen worden toegepast, wordt afgestemd op het risico dat met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden gepaard gaat."

Overzicht van neveneffecten voor klanten

Geen / beperkte toegang bancaire diensten	Lange wachttijden en complexe processen	Hogere kosten voor bedrijfsvoering
• Barrières voor toegang tot (een volledig aanbod van) bankdiensten, zoals beperkingen voor het gebruik van contant geld of internationale transacties. • Weigering of beëindiging van klantrelatie. • Gevoel dat de bank de klant niet (meer) steunt en onvoldoende met de klant communiceert.	• Lange doorlooptijden om een bankrekening te openen. • Vereiste documentatie is uitgebreid en complex. • Trage vraag- en uitlegprocedures. • Langere wachttijden door een overbelast klantacceptatieproces.	• Bureaucratische processen leiden tot verhoogde administratieve lasten (en kosten) voor klanten met potentieel verhoogde risico's. • Hogere kosten voor bancaire diensten. • Potentiële reputatierisico's, zoals geloofwaardigheid ten opzichte van zakenpartners en klanten. • Jaarlijkse nieuwe vragen van banken ter verantwoording.

Case studies van neveneffecten voor verschillende klantgroepen

Liefdadigheidsinstellingen	Bedrijfstakken waar veel met contant geld wordt betaald
• Moeite om voldoende bewijs te leveren voor de bron van geldstromen of om UBO's te identificeren en verifiëren. • Gezien deze uitdagingen past dit klantensegment niet binnen de risk appetite van alle banken. Daarnaast kunnen de wachttijden oplopen. • Zonder toegang tot essentiële bankdiensten worden deze organisaties in hun voortbestaan bedreigd.	• Bepaalde sectoren hebben een verhoogd witwasrisico, omdat er veel contant geld wordt gebruikt. • Om risico's te beperken, passen banken verscherpte due diligence en beperkingen op het gebruik van contant geld toe. • Hierdoor nemen administratieve lasten toe en ervaren klanten beperkingen in het gebruik van contant geld, wat de bedrijfsvoering beperkt.
Internationale handel	Buitenlandse bedrijven, internationale transacties
• Uitdaging bij transacties vanwege ontoereikende documentatie, en/of integriteitsrisico's bij kredietbrieven. • De mate waarin cashbetalingen gangbaar zijn verschilt van land tot land. • Bij internationale handel neemt de hoeveelheid wetgeving waar rekening mee gehouden moet worden toe, waaronder de sanctiewetgeving. • Banken kunnen hierdoor terughoudender worden om producten aan te bieden of klanten toe te laten.	• Buitenlandse bedrijven die een bankrekening in NL willen openen, kunnen hinder ervaren in het onboardingproces (o.a. door lange doorlooptijd en complexe vereiste documentatie). • Ondernemingen die internationaal handelen, kunnen worden beperkt in het uitvoeren van internationale transacties. • Als gevolg hiervan kunnen bedrijven andere EU-landen als hun basis overwegen – dit heeft invloed op het Nederlandse vestigingsklimaat.

Overzicht van Wwft-gerelateerde compliance-kosten

Type klant	Vereiste screening / controlemaatregelen	Klant		Bank	
		Per bank per jaar Inspanning	Kosten	Per klant per jaar Inspanning	Kosten
Hoog risico	Jaarlijkse en eventgedreven CDD-controles;	> 20 uur	€ 800-2.000	> 40 uur	€ 800-4.000
Medium risico	CDD-controles elke 2-3 jaar	5 uur	€ 400-500	7-10 uur	€ 150-700
Laag risico	CDD-controles elke 3-5 jaar	2-3 uur	€ 200-300	2-3 uur	€ 50-200

Bovenstaande ramingen houden geen rekening met de benodigde inspanningen voor doorlopende monitoring, voor 'event-gedreven' herzieningen en voor IT.

5 Onderliggende oorzaken



De vorige hoofdstukken beschrijven hoe twee belangrijke waarden van het financiële stelsel, namelijk financiële integriteit en inclusie, niet altijd met elkaar in balans zijn. Vervolgens zijn de onwenselijke gevolgen hiervan voor zakelijke klanten en banken in beeld gebracht. In dit hoofdstuk is er aandacht voor de onderliggende oorzaken van deze dynamiek. Zij staan niet op zichzelf; ze versterken elkaar of zijn met elkaar verbonden.

5.1 Onvoldoende kennis en informatie voor optimale risicobeoordeling

Om risico's en klantgedrag goed te kunnen beoordelen, is specialistische kennis nodig over risico-indicatoren, zogenaamde 'red flags' en verschillen per klantsegment en sector. Zo kan het per sector verschillen wat gebruikelijke transactiepatronen zijn bij internationale of cash-transacties [26].

Het opbouwen van deze specifieke kennis vergt een aanzienlijke inspanning. Dat komt door de vele verschijningsvormen en transactiepatronen van financiële criminaliteit. [Banken willen het proces van risicobeoordeling verder verbeteren om klanten passende dienstverlening te bieden – met gecontroleerde en voorspelbare processen \[27\]. Dit wordt in sommige gevallen belemmerd vanwege onvoldoende mogelijkheden tot informatie- en kennisdeling en samenwerking tussen publieke en private ketenpartijen.](#)

Financiële criminaliteit beweegt zich in netwerken door het financiële stelsel. Echter: Wwft-instellingen moeten hun taken veelal in isolement uitvoeren. Het is bijvoorbeeld voor Wwft-instellingen niet mogelijk om informatie uit te wisselen over zakelijke klanten met reeds geïdentificeerde integriteitsrisico's. Overheidsregisters die de volledigheid en kwaliteit van data veilig en effectief beheren, zijn bovendien maar beperkt beschikbaar en toegankelijk, of nog onvoldoende gevuld [28]. Dit speelt zowel op nationaal als internationaal niveau, terwijl financiële criminaliteit zich vaak over de landsgrenzen heen beweegt.

Het verzamelen en verifiëren van klantgegevens wordt grotendeels door elke instelling individueel uitgevoerd. Terwijl het kunnen beschikken over bij andere ketenpartijen aanwezige informatie zou kunnen zorgen voor betere risicobeoordelingen [29]. Een individuele bank ziet maar een deel van het klantgedrag en transactiepatroon. Mogelijk mist zij hierdoor integriteitsrisico's of juist de plausibiliteit van transacties.

26 Voorbeelden van lastig te screenen sectoren: venture capital, brokers en crypto service providers.

27 Dit is met name prangend bij klanten in het hoog-risico-segment.

28 Denk hierbij aan het UBO-register en de Basisregistratie Personen (BRP).

29 Dit punt wordt tevens in het [EBA-rapport](#) (januari 2022) genoemd.

Ook beter kan de samenwerking tussen private en publieke stakeholders om te komen tot gerichtere risicobeoordelingen voor sectoren en andere risicofactoren. Momenteel zijn er onvoldoende juiste platformen waar relevante actoren regelmatig bijeenkomen om kennis te delen en samenwerkingsmogelijkheden te verkennen, of de governance en overlegstructuren zijn niet optimaal ingericht.

Kortom: financiële criminaliteit is een ‘macro’-probleem, terwijl poortwachters slechts een ‘micro’-blik op risico’s hebben. Gezien de toegenomen reikwijdte en verplichtingen van de Wwft en verwachtingen over het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, leidt dit bij banken in sommige gevallen tot een scherper beleid in klantacceptatie.

Ook blijkt dat bij klanten niet altijd voldoende bekend is welke informatie en documentatie poortwachters nodig hebben voor een risicobeoordeling. Of wat de wettelijke verplichtingen zijn van poortwachters, of waarom mitigerende maatregelen nodig zijn [30]. Beperkte of gefragmenteerde communicatie vanuit banken hierover kan de medewerking van een klant verlagen, waardoor het klantonderzoek vaker dan nodig strandt.

5.2 Beperkte mogelijkheden voor risicobeheersing

Bij de risicobeoordeling en -beheersing is het uitgangspunt van banken om klanten een passende dienstverlening te bieden met gecontroleerde processen. Daarom passen banken waar nodig mitigerende maatregelen toe, om integriteitsrisico’s binnen de risk appetite te managen.

De risicobeheersingsmogelijkheden van banken kennen beperkingen. Soms kunnen bij een klant waargenomen risico’s niet doeltreffend worden gemitigeerd. In die gevallen is het beëindigen van de klantrelatie vaak het enige middel voor risicobeheersing. Wanneer de voorhanden opties om risico’s te managen onvoldoende zijn, leidt dit tot onaanvaardbare restrisico’s voor banken. Zij zijn verantwoordelijk als het risico materialiseert en bij wet verplicht om dan de klantrelatie te beëindigen.

Poortwachters hebben geen handhavingstaken of opsporingsbevoegdheden. Bij de uitvoering van hun wettelijke taak moeten banken zich de vraag stellen van welke potentiële risico-indicatoren er bij een klant sprake zijn. Banken moeten daaraan een classificatie verbinden en risico-mitigerende maatregelen op nemen. **Het beantwoorden van de uiteindelijke vraag of een klant bonafide dan wel malafide is, valt buiten hun taak en bevoegdheid. Het gevolg is dat maatregelen die banken nemen, ook bonafide klanten zouden kunnen raken [31].** Dit veroorzaakt de onwenselijke situatie dat hun toegang tot bancaire dienstverlening wordt bemoeilijkt.

30 Vgl. Van herstel naar balans: Een vooruitblik naar een meer risicogebaseerde aanpak van het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering’, p.4.

31 Ibidem. p.15.

5.3 Naast toezicht ook dialoog nodig

De Wwft biedt ruimte voor een risicogebaseerde benadering en hanteert een open norm. Wwft-instellingen nemen binnen dat kader beslissingen en maatregelen op basis van de klantinformatie en kennis die zij op dat moment hebben. [De open norm maakt dat er tussen een bank en toezichthouder interpretatieverschillen kunnen bestaan over wat in een specifieke situatie adequaat en proportioneel is.](#)

Het toezicht op het handelen van banken vindt achteraf plaats, en op basis van voortschrijdend inzicht. Banken ervaren dat er soms beperkte mogelijkheden zijn om interpretaties van en maatregelen tegen integriteitsrisico's tussentijds te toetsen bij de toezichthouder. De juridische en reputationele gevolgen voor een bank kunnen aanzienlijk zijn wanneer zij in de ogen van de toezichthouder of het Openbaar Ministerie onvoldoende heeft gedaan om witwassen en financiering te voorkomen [32]. [Dit kan bij banken mede leiden tot een strenge invulling van de open norm en tot een strikt klantacceptatiebeleid.](#)

5.4 Onduidelijkheid over voorwaarden voor beëindiging van klantrelaties

In hoofdstuk vier is toegelicht dat banken in sommige situaties in een spagaat zitten tussen financiële inclusie en andere wettelijke verplichtingen. Wanneer een klant niet met beheersmaatregelen binnen de risk appetite kan worden gebracht, moeten banken de klantrelatie beëindigen.

[Het is echter soms onduidelijk onder welke voorwaarden banken de klantrelaties moeten en mogen beëindigen.](#) Wat is een gepaste aanpak als de integriteitsrisico's van een klant niet naar een acceptabel niveau kunnen worden gebracht? Wanneer is een besluit tot beëindiging van de relatie gerechtvaardigd of wanneer is het strijdig met de zorgplicht?

Wanneer banken conform de Wwft een klantrelatie beëindigen, maar de civiele rechter oordeelt dat een klant terug in de portefeuille moet worden genomen, handelen banken daardoor strijdig met de Wwft. Deze conflicterende wetgeving creëert onduidelijkheid, wat tot hoge juridische kosten kan leiden voor alle partijen [33]. Met het oog op de juridische consequenties van het beëindigen van een relatie [34], zijn banken noodgedwongen strenger geworden in het aangaan van klantrelaties.

32 Zie bijvoorbeeld [dit bericht van het Openbaar Ministerie over een schikking met ING in 2018](#).

33 De kosten voor een bank zijn naar schatting gemiddeld € 200k per beëindiging. Bron: interviews met banken en PwC.

34 Onder andere rechtszaken of reputatieschade.

Overzicht van mogelijke beheersmaatregelen van banken om integriteitsrisico's te mitigeren

Risicobeoordeling

- Hogere frequentie van periodieke risicobeoordeling.
- Evaluaties bij specifieke situaties (op basis van event-gedreven risico triggers; bijv. wijzigingen van UBO's of bestuurders).

Intensieve monitoring

- Verscherpte monitoring van transacties.
- Diepgaand onderzoek bijvoorbeeld naar de herkomst van middelen.
- Aanvullende en/of gecertificeerde klantdocumentatie.

Productvoorwaarden

- Risicobeperkende condities voor cashtransacties.
- Risicobeperkende condities voor internationale transacties.
- Voorwaarden voor het uitvoeren van betalingen.

De beschikbare mitigerende maatregelen zijn beperkt en raken ook bonafide klanten. Vaak blijft beëindigen van de relatie enig middel over voor risicobeheersing.

Voorbeelden van tegenstrijdigheden tussen de Wwft en het civiel recht

Saunaclub

- Bij een politie-inval op de saunaclub werden o.a. verdoven middelen, contant geld, en wapens aangetroffen.
- De bank ontdekte daarnaast dat er grote sommen contant geld werden gestort zonder duidelijke herkomst.
- De bank beëindigde na uitgebreid onderzoek in 2017 de relatie vanwege het hoge risico op witwaspraktijken.

Bloemenhandel

- In 2018 nam een bloemenhandel uit Hoofddorp een rekening in gebruik bij de bank.
- De bank vond transacties onvoldoende transparant en ondervond dat er geen zakelijke binding meer was met NL.
- In 2019 heeft de bank de relatie opgezegd.

Wwft

civiel recht

- De saunaclub stapte naar de rechter en uiteindelijk besliste de Hoge Raad in 2021 in het voordeel van de saunaclub.
- De bank is verplicht een betaalrekening te verstrekken op grond van hun maatschappelijke positie ten opzichte van bedrijven.

- In 2020 startte de bloemenhandel een bodem-procedure tegen de bank en spande het een kort geding aan bij de rechtbank Amsterdam.
- De rechtbank Amsterdam verplichtte de bank om de relatie te herstellen totdat in de bodem-procedure een oordeel is gegeven.

6 Oplossingsrichtingen



De vorige hoofdstukken beschrijven de ‘de-risking’-problematiek en de oorzaken. In dit hoofdstuk willen we deze onderzoeksvraag beantwoorden: hoe kan op een adequate en proportionele wijze invulling worden gegeven aan de risicogebaseerde aanpak, zodat mogelijk ongewenste de-risking-effecten tot een minimum worden beperkt, de klantimpact wordt verkleind en integriteitsrisico's effectief worden beheerst? We geven een aantal potentiële oplossingsrichtingen. Die gaan in het kort over:

- Communicatie, afstemming en voorlichting
- Wettelijke mogelijkheden en richtlijnen
- Gezamenlijke voorzieningen

[Bij het aandragen van oplossingsrichtingen onderscheiden wij korte- en langetermijn-opties.](#) Eerstgenoemde kunnen de direct betrokkenen sneller en binnen de huidige wet- en regelgeving uitvoeren. Voor de langetermijn-oplossingen geldt dat stakeholders eerst samen de wenselijkheid en haalbaarheid moeten verkennen. Verder moet worden opgemerkt dat er geen ‘one size fits all’-oplossing in beeld is. Verschillende richtingen en initiatieven adresseren een deel van de problematiek.

De Nederlandse Vereniging van Banken concludeert dat geen partij in de keten het probleem zelfstandig kan oplossen. Het is belangrijk dat er allereerst een gedeeld begrip is van de aard en oorzaak van de ongewenste neveneffecten. Vervolgens is het zaak dat alle relevante actoren in de keten vanuit een gedeeld doel oplossingsrichtingen onderschrijven, rangschikken en in gezamenlijkheid verder uitwerken. [Bij het in kaart brengen van de mogelijke oplossingen is niet alleen geredeneerd vanuit het perspectief van banken. Samenwerking en een heldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden zijn cruciale voorwaarden voor een succesvolle oplossing van de problematiek.](#)

6.1 Communicatie, afstemming en voorlichting

Betere communicatie en voorlichting aan zakelijke klanten

Een aantal van de door zakelijke klanten ervaren knelpunten komt voort uit communicatie en voorlichting door banken. Klanten ervaren die soms als onvolledig of onvoldoende klantgericht. Hoewel we verschillen per sector zien, is het voor klanten niet altijd duidelijk welke informatie een bank nodig heeft voor adequaat klantonderzoek. Of waarom een bank documentatie opvraagt. Dit onbegrip leidt tot irritatie en maakt dat klanten minder willen of minder voorbereid meewerken aan het klantonderzoek.

[De Nederlandse Vereniging van Banken werkt samen met haar leden aan een verbeterprogramma.](#) Doel van dit programma is ten eerste een aanpak van de in dit rapport genoemde knelpunten als gevolg van onvoldoende voorlichting. En ten tweede: een betere samenwerking op klantonderzoek.

Het programma heeft in elk geval deze twee uitgangspunten:

- Tijdige en proactieve communicatie met klanten over het ‘waarom’ van de vereiste informatie en documentatie, het proces en de verwachtingen om de interactie met klanten soepeler te laten verlopen.
- Klanten met een verhoogd risico worden geïnformeerd over de vereisten voor een passende dienstverlening, waaronder de termijn waarbinnen vereiste informatie aan banken verstrekt wordt.

Banken blijven ook werken aan training van medewerkers, om het klantcontact prettig en effectief te laten verlopen. Relevante expertise wordt ook uitgebouwd. [Voor de verdere uitwerking van het verbeterprogramma zal de Nederlandse Vereniging van Banken nadrukkelijk de samenwerking met stakeholders opzoeken. Niet alleen voor de banken zijn er kansen om de klantvoorlichting te verbeteren.](#) Ook andere actoren, bijvoorbeeld de overheid en Wwft-toezichthouders, de Kamer van Koophandel en branche- en andere ondernemersorganisaties, hebben een taak in de toelichting op de inhoud van de Wwft en de diverse rollen en plichten. Dit draagt bij aan gedeeld begrip van wat er van iedere partij wordt verwacht.

Continue dialoog tussen toezichthouder en Wwft-instelling

We spraken al eerder van de open norm voor een risicogebaseerde benadering in de Wwft. Daardoor kunnen er interpretatieverschillen bestaan tussen toezichthouder en poortwachters over wat adequaat en proportioneel is. [Voor banken zou een continue dialoog met de toezichthouder een waardevolle aanvulling zijn op het toezicht dat achteraf plaatsvindt; een dialoog waarin knelpunten in de uitvoering van de Wwft worden besproken, en waarin concrete guidance wordt geboden.](#)

Dit biedt banken betere mogelijkheden om integriteitsrisico's te beoordelen. Ook zijn ze dan beter in staat om werkbare beheersmaatregelen te bepalen voor specifieke klant-risico's. Het helpt banken betere antwoorden te formuleren op vragen als: wanneer is welke maatregel passend en wanneer is mitigatie voldoende? DNB biedt hier ruimte voor. In een recente publicatie schrijft zij:

“DNB zal in haar beleidsuitingen in toenemende mate werken met een risicogebaseerde benadering, en ruimte geven voor innovatieve toepassingen. DNB ondersteunt instellingen in de vorm van guidance over wat DNB van ze verwacht. Waar mogelijk zal DNB samen met onder toezicht staande instellingen onderzoeken welke situaties tot een laag risico of tot een hoog risico leiden, en hoe vertrouwen kan worden gegeven en verkregen dat de juiste maatregelen voor de geconstateerde risico's worden genomen.” {35}

Uitbreiden en intensiveren multilaterale stakeholderdialoog

Wat ook beter kan, is de samenwerking tussen private en publieke partijen om te komen tot een proportionele en efficiënte beoordeling van risico-indicatoren en klanten. Er ligt bijvoorbeeld voor het Wwft-domein nog deels onbenutte ruimte voor samenwerking tussen brancheorganisaties en poortwachters. [Om de risicobeoordeling door banken zo accuraat](#)

35 Bron: ‘Van herstel naar balans: Een vooruitblik naar een meer risicogebaseerde aanpak van het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering’. Zie p.5.

en volledig mogelijk te maken, zijn brancheorganisaties van belang gezien hun sector-expertise en het contact met hun achterban. Zij kunnen in samenwerking met hun achterban inzicht geven in gebruikelijk en ongebruikelijk financieel-economisch gedrag binnen hun sector.

Uit de gesprekken die voor deze analyse zijn gevoerd met (vertegenwoordigers van) ondernemers en banken, blijkt dat het als een gemis wordt ervaren dat DNB, brancheorganisaties [36] en banken niet binnen een tripartiete overlegstructuur regelmatig met elkaar in gesprek treden. In aanvulling op samenwerking tussen branches en banken, is het van belang dat de toezichthouder toetreedt tot zulk overleg om concrete guidance te delen. Denk hierbij aan het komen tot gezamenlijke inzichten over mogelijke risico's, het verwachte transactiegedrag en verkenning van proportionele maatregelen die banken en/of ondernemers kunnen nemen. Een structurele samenwerking in deze samenstelling komt een risicogebaseerde uitvoering van de Wwft ten goede.

DNB beaamt dit in een recente publicatie:

“Om de effectiviteit en efficiëntie van de voorkoming en bestrijding van financieel-economische criminaliteit te vergroten is het van belang te bezien hoe de inspanningen van de sector daadwerkelijk risicogebaseerd kunnen worden en hoe risicogebaseerd toezicht van DNB daaraan kan bijdragen. De bevindingen uit dit rapport wil DNB verder bespreken in de vorm van rondetafelgesprekken met de sector en andere stakeholders.” [37]

DNB schrijft bovendien:

“DNB ziet duidelijk meerwaarde in publiek-private samenwerking. DNB staat dan ook positief tegenover haar deelname aan publiek-private initiatieven. DNB streeft daarbij naar een aanjagende, adviserende of stimulerende rol. DNB staat ook welwillend tegenover verdergaande bijdragen door deel te nemen aan specifieke samenwerkingsprojecten, mits passend bij haar toezichtstaak.” [38]

Ketenpartijen en sectoren spreken elkaar geregeld – in diverse verbanden. Desondanks is er (nog) geen integraal ‘Wwft-overleg’; een platform waar alle relevante publieke en private partijen regelmatig bijeenkomen om kennis en inzichten te delen en samenwerkingsmogelijkheden te verkennen en benutten. Een dergelijke overlegstructuur kan worden opgericht, of ingepast binnen bestaande organen, zoals de FEC-raad. Van belang is dat er op een verantwoorde en constructieve manier deling is van informatie over inherente risico's en inzichten in elkaars belangen en werkwijze.

Daarnaast zou het nuttig zijn als de diverse Wwft-toezichthouders parallel hieraan regelmatig bijeenkomen om onderling kennis te delen en toezichtconvergentie na te streven. Dit komt de duidelijkheid en efficiëntie ten goede. Uit gesprekken tussen de Nederlandse Vereniging van Banken en mede-poortwachters voor deze analyse, kwam naar voren dat er een zekere discrepantie en interpretatieverschillen lijken te bestaan. En daarmee verschillende verwachtingen van diverse toezichtzichthouders ten opzichte van partijen die bij hen onder toezicht staan.

36 M.n. brancheorganisaties die veel klanten met een hoog risicoprofiel vertegenwoordigen.

37 Bron: ‘Van herstel naar balans: Een vooruitblik naar een meer risicogebaseerde aanpak van het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering’. Zie p.7.

38 Ibidem. Zie p.29.

6.2 Wettelijke mogelijkheden en richtlijnen

Verruimde mogelijkheden tot samenwerking en informatiedeling tussen ketenpartners

Poortwachters ervaren dat er momenteel onvoldoende mogelijkheden zijn voor informatiedeling binnen de keten. [Initiatieven voor informatiedeling maken effectieve risicobeoordeling en -beheersing mogelijk. Dat verbetert de balans tussen financiële integriteit en financiële inclusie.](#) Banken zouden bijvoorbeeld geholpen zijn met meer en specifieke terugkoppeling van de FIU-NL over de aard en risico-indicatoren van de verdacht verklaarde transacties. Ook zouden banken hun preventie en risicobeoordeling kunnen verbeteren, als ze meer contextinformatie zouden ontvangen van opsporingsinstanties over criminele (financiële) 'bedrijfsprocessen'. Ook het overwegen waard is een mogelijkheid voor Wwft-plichtige instellingen om meer controle te voeren op entiteiten die onacceptabele integriteitsrisico's vormen. Dit kan het huidige 'waterbed'-effect voorkomen: een bank beëindigt vanwege integriteitsrisico's de relatie met een klant – die vervolgens onderkomen zoekt bij een andere financiële dienstverlener.

[De banken zijn blij dat ook andere recente onderzoeken naar de Wwft-uitvoering betere informatiedeling en samenwerking als oplossingsrichtingen aanwijzen.](#) Zo adviseert DNB positief over uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor terugkoppelingen door FIU-NL en initiatieven zoals Transactie Monitoring Nederland (TMNL) [39].

Bovendien schrijft Stichting Maatschappij en Veiligheid hierover in een in 2022 verschenen rapport: *“Teneinde witwassen effectiever te voorkomen en te bestrijden is meer en betere samenwerking tussen private en publieke partijen nodig op (inter)nationaal en lokaal niveau. Om die te faciliteren, moeten de mogelijkheden verruimd worden om specifieke gegevens te delen, en moet (internationale) samenwerking worden gestroomlijnd.”* [40]

[Met onder andere VNO-NCW, MKB-Nederland en mede-poortwachters is bovendien besproken dat het nuttig zou zijn als poortwachters onderling meer informatie kunnen uitwisselen.](#) Instrumenteel is een platform dat proportionele, veilige informatie-uitwisseling faciliteert. Denk bijvoorbeeld aan de oprichting van een gezamenlijke voorziening – voor goede gegevensbescherming en -afscherming. Daarin kunnen geverifieerde klantdocumenten, zoals een geverifieerde kopie van het ID-bewijs, een gecontroleerde kopie van een loonstrook, door de Basisregistratie Personen (BRP) gecheckte adresgegevens of informatie van het Kadaster. Met instemming van de klant zou een volgende poortwachter toegang kunnen krijgen tot de al overlegde gegevens. Dit belooft – naast een vereenvoudigde risicobeoordeling – ook efficiencywinst voor zowel zakelijke klanten als poortwachters. Klanten krijgen minder te maken met verschillende klantonderzoeken en informatie-uitvragen.

39 Ibidem. Zie p.35.

40 Bron: 'Poortwachters tegen witwassen: Naar een poortwachtersfunctie van banken die beter bijdraagt aan voorkoming en bestrijding van witwassen' van Stichting Maatschappij en Veiligheid. Zie p.50.

Afspraken met branches over productvoorwaarden

Banken willen met brancheorganisaties die relatief veel hoog-risico-klantprofielen vertegenwoordigen, verkennen of er concrete, transparante afspraken mogelijk zijn die leiden tot werkbare productvoorwaarden. Hiermee is mitigatie mogelijk van risico's die inherent zijn aan een specifiek klantsegment in een sector. De logische vervolgstappen zijn:

- Kennis en expertise van sectorvertegenwoordigers inzetten om risico-indicatoren en het verwachte transactiegedrag te bepalen.
- Door deze praktijkinzichten risico-indicatoren aanscherpen en effectieve beheersmaatregelen inrichten (bijvoorbeeld concrete werkbare productvoorwaarden).

Concrete afspraken tussen banken en DNB over standaardisatie

Idealiter komen de banken en toezichthouder tot een gezamenlijk overzicht van gegevens die nodig zijn voor de uitvraag van informatie en documentatie voor diverse sectoren met een inherent hoger sectorrisico. Denk hierbij aan een Know Your Customer Taxonomy die de standaard zou kunnen zijn voor Nederlandse banken. Een taxonomie die ook voldoende ruimte biedt aan de individuele risk appetites van banken. Dit geeft klanten duidelijkheid en voorspelbaarheid over informatie-uitvragen. Ook vermindert het hun administratieve kosten en lasten.

Vaststellen van een minimaal aanbod voor zakelijke klanten

Voortbouwend op het vorige punt, zou een specifieke oplossing kunnen zijn dat banken, overheid en toezichthouder komen tot afspraken. Afspraken over wat een mogelijk passend minimumaanbod (productassortiment en -kenmerken) zou kunnen zijn voor zakelijke klanten die buiten de risk appetite van commerciële banken vallen. Voor particuliere klanten bestaat zo'n oplossing al. Banken onderzoeken momenteel de juridische verplichtingen en mogelijkheden op dit vlak. Ze willen ook met richtlijnen komen. Zijn voor deze oplossing veranderingen in wetgeving of toezicht nodig, dan verwachten banken hierover constructieve gesprekken te kunnen voeren met de overheid, toezichthouders en eventuele andere belanghebbenden.

6.3 Gezamenlijke voorzieningen

Voor deze potentiële oplossingsrichtingen is als eerste een gezamenlijke oriëntatie nodig op de wenselijkheid en haalbaarheid.

Gezamenlijk initiatief voor het uitvoeren van complex en/of diepgaand klantonderzoek

We raden aan dat ketenpartijen met elkaar in gesprek gaan over de wenselijkheid van en mogelijkheden voor een gezamenlijke voorziening voor klantonderzoek. Zo'n entiteit zou zich kunnen buigen over complexe situaties die vragen om diepgaand klantonderzoek. Door bundeling van kennis, expertise en capaciteit van (keten)partners, is er meer efficiëntie mogelijk voor klanten én poortwachters.

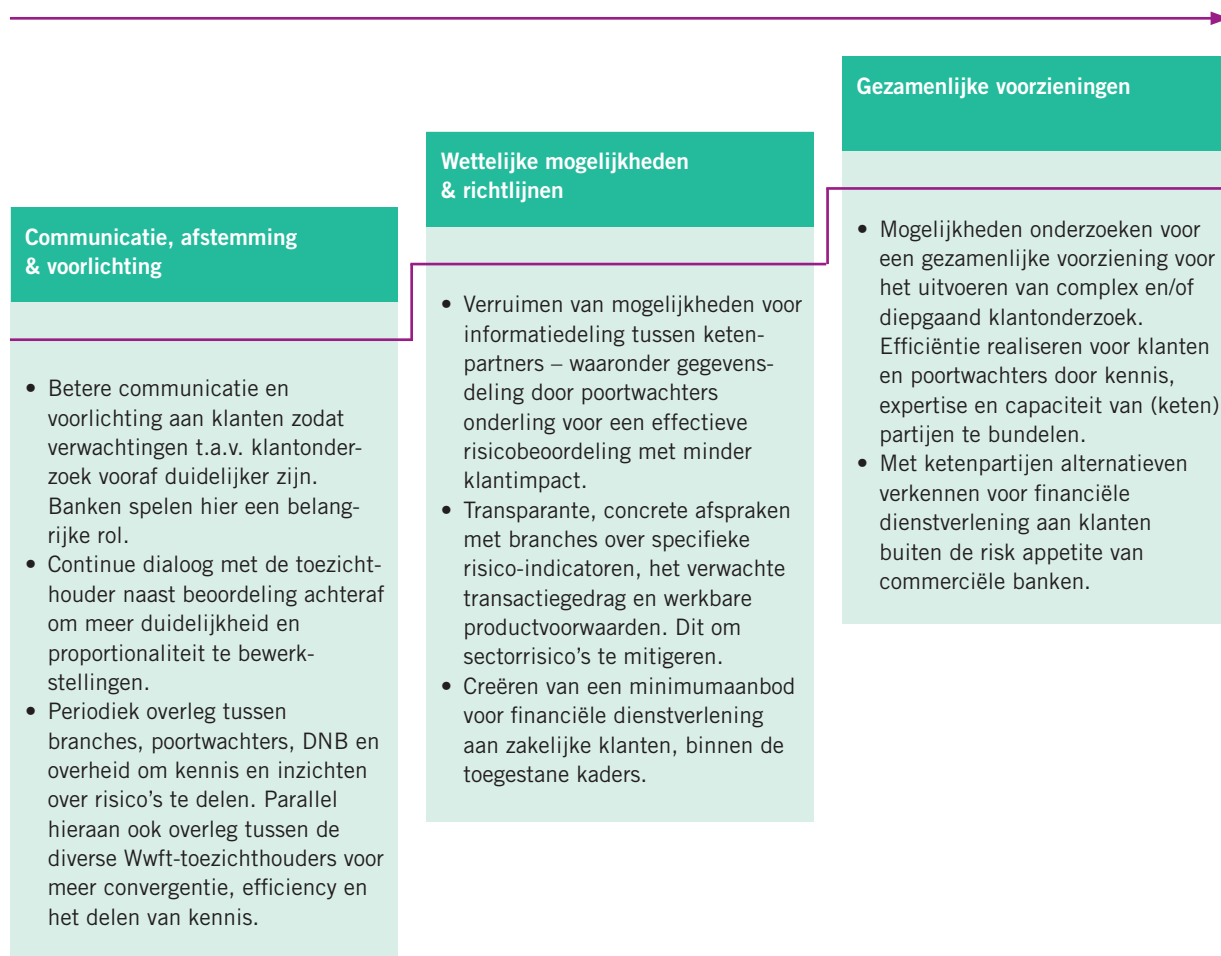
Alternatieven voor uitzonderlijk-hoog-risico-klanten

Bovendien zouden ketenpartijen gezamenlijk alternatieven kunnen verkennen voor financiële dienstverlening aan klanten die vanwege hun uitzonderlijk hoge risicoprofiel moeite hebben om dienstverlening van commerciële banken te krijgen. Internationale voorbeelden kunnen een startpunt zijn.

Overzicht van oplossingsrichtingen de-risking-problematiek

Direct uitvoerbaar

Vereist meer inspanning en samenwerking



© September 2022
Nederlandse Vereniging van Banken
Gustav Mahlerplein 29-35
1082 MS Amsterdam
020 550 28 88
www.nvb.nl