

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Geen jurisprudentie, maar moresprudentie

De financiële sector is door het OM terecht op scherp gezet. Maar bankiers en accountants moeten niet louter overgaan tot het melden van ongebruikelijke witwastransacties omdat de wetgever hun die taak heeft toebedeeld. Zij behoren dat te doen vanuit een intrinsiek correcte taakopvatting waarin beroepsethiek centraal staat.

**door Marcel Pheijffer** De auteur is hoogleraar Accountancy aan de Nyenrode Business Universiteit en hoogleraar Forensische Accountancy aan de Universiteit Leiden.

Eerlijk gezegd moet ik nog steeds wennen aan het begrip ‘ondermijning’. In mijn tijd als opsporingsambtenaar bij de FIOD (1991-2003) werd het begrip niet gebruikt. In het *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016* zijn 65 woorden nodig om het begrip te omschrijven en te operationaliseren.<sup>1</sup> Welke burger begrijpt dat nog? In de wereld van opsporing en handhaving is het woord ‘ondermijning’ wel ingeburgerd. Sterker nog: het is daar een buzzword. Het wordt echter dusdanig vaak gebruikt dat ik vermoed dat het een blijvertje is.

In deze bijdrage zal ik ingaan op de impact van witwaspraktijken in het veld van bankiers en accountants. Daarbij stel ik de ING-kwestie centraal. In die kwestie kwam de Nederlandse grootbank een transactie van 775 miljoen euro met het Openbaar Ministerie (OM) overeen. Kort gezegd omdat het OM constateerde dat de bank de procedures met betrekking tot de naleving van antiwitwasregelgeving niet op orde had.

## Poortwachtersfunctie

Criminaliteitsbestrijding betreft duidelijk een overheidstaak. Maar de overheid kan die taak niet in haar eentje vervullen. Sterker, een deel van haar taken is sluipenderwijs overgegaan naar de private sector. Forensisch accountants en advocaten vervullen op het terrein van de aanpak van fraude bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het uitvoeren van zogeheten ‘interne onderzoeken’ bij ondernemingen die worden geconfronteerd met malversaties door werknemers, de ondernemingsleiding of derden.

Op het terrein van de witwasbestrijding maakt de overheid graag gebruik van poortwachters (een ander buzzword, in mijn tijd als opsporingsambtenaar evenmin gebruikt). Het gaat dan bijvoorbeeld om meldingsverplichtingen voor financiële instellingen en vrijberoepsbeoefenaars als accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen. Die zijn verplicht om ongebruikelijke transacties die verband kunnen houden met witwassen te melden bij de Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU-Nederland),

die deze transacties vervolgens verder kan onderzoeken. Accountants hebben daarnaast een wettelijke meldplicht inzake fraude.

### **ING-kwestie**

Op 3 september 2018 sloot het OM namens de Staat der Nederlanden een transactie (de juridisch correcte term, waarbij in de volksmond meestal over een ‘schikking’ wordt gesproken) met ING Bank NV. Het OM geeft in de overeenkomst aan dat het van mening is dat ING zich in de periode 2010-2016 schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten die voortvloeiden uit tekortkomingen in de uitvoering van het antiwitwasbeleid. Het betrof onder meer het niet of onvoldoende functioneren van het interne cliënt- en transactiemonitoringssysteem. Daarmee was sprake van overtreding van de Wet ter bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) en van schuldwitwassen (artikel 420quater Wetboek van Strafrecht). ING heeft uiteindelijk ter genoegdoening een bedrag van 675 miljoen euro aan de Staat betaald, vermeerderd met 100 miljoen euro ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Dit voordeel bestond erin dat ING door het niet op orde hebben van de antiwitwasprocedures een bedrag van 100 miljoen euro aan compliancekosten (oftewel de kosten voor de naleving van wet- en regelgeving) had bespaard. Anders gezegd: door een dergelijk bedrag te investeren in de naleving van wet- en regelgeving had de bank zich het bedrag ad 675 miljoen kunnen besparen. Dat laatste bedrag is nu ten laste gegaan van de winst, en komt daarmee voor rekening van de aandeelhouders – een voor hen uiterst onaangename verrassing.

Aan de transactie ligt een drietal verwijten ten grondslag. Deze volgen uit het door het

OM opgemaakte ‘feitenrelaas Houston’ (3 september 2018):

1. *De toon aan de top was niet adequaat.* Bij het senior management van de bank ontbrak voldoende bewustzijn ten aanzien van de uitvoering van het antiwitwasbeleid. Jarenlang werd er onvoldoende geïnvesteerd in de werking van het transactiemonitoringssysteem en in personeel, zowel qua aantal als qua opleiding, dat was betrokken bij de afhandeling van witwassen.
2. *Business ging boven compliance.* Uit het onderzoek is gebleken dat bij bepaalde (investerings)beslissingen de commerciële doelstellingen prevaleerden boven de naleving van de wet.
3. *Disfunctioneren interne controle en verzuiling.* De verschillende bij de naleving van wet- en regelgeving betrokken afdelingen voelden een beperkte verantwoordelijkheid voor het geheel; er was sprake van verzuiling, waarbij eenieder slechts oog had voor zijn eigen afgebakende rol, waardoor eigenaarschap op het gehele proces ontbrak.

Soortgelijke bevindingen zagen we eerder in de Liborkwestie (2013), waarin de Rabobank een transactie met het OM sloot voor 774 miljoen euro. Op het moment van schrijven van deze bijdrage (oktober 2019) doet het OM een soortgelijk onderzoek

---

*Door 100 miljoen te investeren in de naleving van wet- en regelgeving had ING 675 miljoen kunnen besparen*

bij ABN AMRO en bij de minder bekende Amsterdam Trade Bank. In het buitenland lopen onder meer dergelijke onderzoeken bij Danske Bank en Deutsche Bank.

Overigens refereert het OM in het eerdergenoemde feitenrelaas nadrukkelijk aan de poortwachtersfunctie van de bank. Die houdt in ‘dat een bank ongewenste transacties tegengaat of meldt. Banken zijn namelijk bij uitstek geschikt om aanwijzingen van witwassen te signaleren, omdat zij zicht hebben op de transacties van cliënten. Door de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) na te leven, moet voorkomen worden dat het financiële stelsel bijvoorbeeld wordt misbruikt voor het witwassen van crimineel geld.’

### **Vertakkingen ING-kwestie**

In het feitenrelaas Houston richt het OM zich niet louter op de interne procedures van ING. Er wordt ook gerefereerd aan een viertal concrete onderzoeken waar het risico van witwassen (door falende procedures) zich heeft gemanifesteerd maar melding achterwege is gebleven. Het betreft de Vimpelcom-casus en de casus van een Curaçaose witwasfamilie.

In de eerste casus heeft het in Nederland gevestigde telecombedrijf Vimpelcom steekpenningen betaald aan Karimova, de dochter van de voormalige president van Oezbekistan. De steekpenningen zijn deels betaald via een bankrekening van ING. In het dossier van de bank ontbraken belangrijke cliënt- en identificatiegegevens.

Bovendien bleek de bank niet alert te reageren op signalen van witwassen en corruptie. Vimpelcom sloot eveneens een transactie met het OM, zowel in Nederland als in de Verenigde Staten. Daarmee was een bedrag van 795 miljoen dollar gemoeid.

---

*Het is saillant dat het OM niet alleen een transactie sloot met ING, maar ook met de witwasfamilie*

Een Curaçaose witwasfamilie heeft voor diverse ondernemingen ruim 320 miljoen dollar – afkomstig uit Venezuela – witgewassen. Het transactiemonitorings-systeem van ING heeft van 2010 tot 2013 in totaal 49 witwassignalen gegenereerd, die echter binnen de bank allemaal, vrijwel zonder nader onderzoek, terzijde zijn gelegd en door de bank aanvankelijk dan ook niet bij de FIU-Nederland zijn gemeld.

Saillant is dat het OM niet alleen een transactie sloot met ING, maar ook met de witwasfamilie. De verdachten werkten uiteindelijk mee aan het OM-onderzoek, leverden het wederrechtelijk verkregen voordeel in en staakten hun criminele activiteiten. In ruil daarvoor paste het OM de tenlastelegging in een voor de verdachten positieve zin aan en werd de strafeis aanzienlijk verlaagd: slechts twee jaar gevangenisstraf, waarvan een groot deel voorwaardelijk. Per saldo zouden de verdachten niet meer hoeven ‘te zitten’. De rechter stak echter een stokje voor deze deal. De rechtbank Overijssel vond dat deze deal geen recht deed aan de feiten en de ernst van de zaak, en bovendien mag in dergelijke kwesties niet de indruk ontstaan dat er sprake is van klassenjustitie. De rechtbank heeft daarom gevangenisstraffen opgelegd van vijf en zes jaar.

## **De accountant ligt zelf ook onder vuur**

Eveneens saillant is de rol van accountant EY. De accountantsorganisatie had in de periode van de verweten gedragingen zowel ING als Vimpelcom als cliënt. Het OM vervolgt EY omdat de accountant heeft nagelaten om naar aanleiding van de controle van de jaarrekening van Vimpelcom de ongebruikelijke transacties (die uiteindelijk corruptiebetalingen bleken te zijn) bij de overheid te melden. Bij de controle door EY van de jaarrekening van ING heeft de accountant de gebreken in de antiwitwasprocedures van de bank noch de transacties inzake Vimpelcom gemeld.

Accountants doen jaarlijks ruim duizend meldingen van ongebruikelijke transacties. Zij leveren als poortwachter dus wel degelijk een belangrijke bijdrage aan de witwasbestrijding. Toch is er geregeld kritiek op accountants te horen als het gaat om de wijze waarop zij hun rol als poortwachter vervullen. Juist als het gaat om het melden van fraude en andere onregelmatigheden ligt de accountant (te) vaak onder vuur. Een voorbeeld daarvan betreft de steekpenningen- en witwasverdenking in een zaak waarbij Ballast Nedam was betrokken. Het concern zou steekpenningen hebben betaald om opdrachten in Suriname en in Saoedi-Arabië binnen te halen. In die zaak werden accountantsorganisatie KPMG en de betrokken individuele accountants ook als verdachten aangemerkt.

### Beroepsethiek

Dat bankiers en accountants een belangrijke rol kunnen vervullen bij de witwasbestrijding is evident: zij zitten dichterbij de transacties van hun cliënten dan een overheidsinstantie ooit zal kunnen en mogen doen. Bovendien beschikken zij over actuelere informatie dan de overheid. Maar bankiers en accountants hebben ook een commercieel belang. Dit belang kan hun aandacht voor de vervulling van de hun bij wet toegekende poortwachtersfunctie doen verslappen. Daarom is het wat mij betreft goed dat het OM, geholpen door politie en FIOD, met onderzoeken zoals die tegen ING, ABN AMRO en EY, de norm heeft (her)bevestigd. Daarvan gaat niet alleen een repressieve, maar ook een preventieve werking uit.

De financiële sector en accountantsorganisaties zijn door het OM op scherp gezet. Thans worden hoge investeringen gepleegd in personele capaciteit en detectiesystemen. Daarbij plaats ik overigens wel de kritische kanttekening dat daarbij ook sprake is van windowdressing: de investeringen en de aantallen aangetrokken medewerkers verbloemen dat het vaak ook gaat om onervaren personeel. Er zijn in de financiële sector medewerkers actief in de witwasbestrijding die bij wijze van spreken twee maanden geleden het woord 'witwassen' nog niet konden spellen. Bovendien wordt er door financiële instellingen personeel vanuit de overheid aangetrokken; dat is een verschuiving binnen de keten, die niet tot daadwerkelijke versterkingen leidt.

---

### *Investeringen en aantallen aangetrokken medewerkers verbloemen dat het vaak gaat om onervaren personeel*

Wat wél tot versterking leidt is het in de opleiding van bankiers en accountants sterk benadrukken van het belang van beroepsethiek. Banken vervullen een nutsfunctie, accountants worden gekarakteriseerd als 'vertrouwensman van het

maatschappelijk verkeer'. Adel verplicht. Bankiers en accountants moeten niet louter overgaan tot het melden van ongebruikelijke transacties omdat de wetgever hun die taak heeft toebedeeld; zij behoren dat te doen vanuit een intrinsiek correcte taakopvatting waarin beroepsethiek centraal staat en die bovendien is vastgelegd in aan hun beroepsuitoefening gerelateerde gedragscodes. Daarin draait het om fundamentele beginselen als integer, zorgvuldig, deskundig en professioneel handelen; beginselen die geen loze letters op papier mogen zijn, maar invulling krijgen door de manier waarop deze in de praktijk worden ingevuld. Professionals zijn daar ten eerste zelf verantwoordelijk voor. Maar bij hun afweging of zij correct handelen, is het goed dat zij overleg plegen met collega's en daarbij transparant zijn. Door lastige situaties onderling te bespreken komen dilemma's op tafel en wordt een gezamenlijke norm ontwikkeld. Geen jurisprudentie waaraan rechters te pas komen, maar moresprudentie.

---

1 Analistennetwerk Nationale Veiligheid, *Nationaal Veiligheidsprofiel 2016. Een All Hazard overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze*

*Samenleving kunnen ontwrichten*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2016.