

De Melding van Ongebruikelijke Transacties in de praktijk

Standpunt van de Stuurgroep Financiële Instellingen van de Stichting Maatschappij en Politie naar aanleiding van het onderzoeksverslag 'Meldenswaardig?' inzake de implementatie van de Wet MOT bij de financiële instellingen

Dordrecht, 24 juni 1996

Ten Geleide

De afgelopen jaren is de aandacht voor vraagstukken rond de integriteit van het financieel-economische verkeer, zoals corruptie, fraude en witwassen, aanmerkelijk gegroeid. Een adequate aanpak daarvan vereist betrokkenheid van de overheid en de financiële sector. Beide sectoren claimen ook nadrukkelijk (mede-)verantwoordelijkheid. Maar in de praktijk blijken zich daarbij allerlei problemen voor te doen. Hoe moet die gezamenlijke verantwoordelijkheid inhoud krijgen en tot hoever gaat zij? Waar botst deze verantwoordelijkheid met andere verantwoordelijkheden binnen elk van deze sectoren? Welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering? Dergelijke thema's vereisen discussie tussen alle betrokkenen.

De Stichting Maatschappij en Politie wil deze discussie stimuleren. Het bestuur van de S.M.P. heeft daartoe in haar vergadering van september 1993 een meerjarenplan op dit terrein vastgesteld, getiteld 'Financiële Instellingen en Onveiligheid'. Om de activiteiten in het kader van dit plan nader inhoud te geven werd de Stuurgroep Financiële Instellingen in het leven geroepen.

Het meerjarenplan omvat een aantal deelprojecten. Eén ervan is het onderzoek naar de implementatie van de wet Melding Ongebruikelijke Transacties bij de financiële instellingen. Dit onderzoek werd uitgevoerd door dr A.B. Hoogenboom, drs T. Peeman en drs M.J.J. van den Anker, Erasmus Universiteit Rotterdam. Van het onderzoek wordt een uitgebreid verslag gepubliceerd onder de titel 'Meldenswaardig? Implementatie van de wet MOT binnen financiële instellingen'.

Het onderzoek moest inzicht verwerven in het functioneren van de wet Melding Ongebruikelijke Transacties in de praktijk van de financiële instellingen. Daartoe werden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de zes categorieën financiële instellingen die ingevolge de wet MOT meldplichtig zijn: banken, casino's, creditcardmaatschappijen, effectenhandel, verzekeringsmaatschappijen en wisselkantoren.

De resultaten van het onderzoek zijn binnen de stuurgroep meermalen besproken. De stuurgroep acht het van belang op basis van dit onderzoek een aantal aanbevelingen te presenteren en heeft daartoe deze standpuntbepaling geformuleerd. Voorafgaand aan de aanbevelingen worden eerst de conclusies gepresenteerd die in de ogen van de stuurgroep het belangrijkste zijn.

Het verslag van het onderzoek - dat binnenkort gereed is - kan bij de Stichting Maatschappij en Politie worden besteld.

drs H.K. Verkoren
Voorzitter Stuurgroep Financiële Instellingen

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek

1. Implementatie

De implementatie van de wet MOT is door veel financiële instellingen serieus ter hand genomen. In de grotere organisaties zijn gewoonlijk aparte eenheden gecreëerd en in de kleinere zijn medewerkers aangewezen die met de uitvoering van de voorschriften zijn belast. Er is voorzien in uitvoeringsvoorschriften en controleprocedures, er zijn trainingsprogramma's opgezet en in een aantal gevallen zijn er aparte computerprogramma's vervaardigd die de medewerkers moeten ondersteunen bij hun taak. Ook in de diverse vormen van overleg over de uitvoering van de wet MOT spelen de financiële instellingen een belangrijke rol. Deze aandacht wordt weerspiegeld in de grote stroom meldingen van ongebruikelijke transacties die inmiddels op gang is gekomen: 16.000 in 1995. Toch is de aanpak niet bij alle instellingen even serieus. Er zijn nogal wat instellingen die formeel onder de meldplicht vallen maar die in het geheel niet of nauwelijks ongebruikelijke transacties melden. Op dit moment bestaat nog geen inzicht in de precieze oorzaken daarvan.

2. Verschillen tussen branches

De verschillende categorieën financiële instellingen gaan niet op gelijke wijze met de implementatie om. Bij bepaalde categorieën is sprake van een duidelijk uitgesproken overtuiging dat de financiële instellingen een nadrukkelijke rol moeten spelen bij de bestrijding van het witwassen en dat die rol belangrijk is voor het behoud van een integer financieel verkeer in de toekomst. Bij andere instellingen wordt de implementatie op een meer technische, afstandelijke manier benaderd: loyaal aan de wettelijke plicht, maar niet intrinsiek overtuigd van de noodzaak. Dit verschil lijkt vooral samen te hangen met de inschatting van de geïnterviewden of witwassen via die betreffende branche een reële optie is. Voor sommige branches ligt dat inderdaad een stuk duidelijker dan voor andere. Zo leeft binnen de bancaire wereld het besef dat witwassen via banken zeer wel tot de mogelijkheden behoort. Daar is de betrokkenheid bij de uitvoering van de wet groot. In sommige andere branches, zo tonen de beschrijvingen van de interne procedures in het onderzoeksverslag aan, laat witwassen zich door de aard van de financiële dienstverlening moeilijker denken. Voorbeelden hiervan zijn de (levens)verzekeringsmaatschappijen en de creditcardmaatschappijen.

3. Verschillen binnen branches

Het onderzoeksverslag laat zien dat er ook sprake is van verschillen in meldgedrag tussen financiële instellingen binnen één en dezelfde branche. De indicatoren worden niet overal op gelijke wijze gehanteerd. Het verschil lijkt vooral verband te houden met het gebruik van indicator 211, de zogenaamde 'kapstok-indicator' (transacties waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat

zij verband kunnen houden met het witwassen van geld). Sommige instellingen melden niet of nauwelijks onder die indicator. Andere zijn terughoudend in het aangeven waarop hun verdenking is gebaseerd en weer andere instellingen melden juist veel op basis van deze indicator. Deze handelwijze van de financiële instellingen heeft gevolgen voor wat het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties en, in aansluiting daarop, de opsporingsketen aan mogelijkheden heeft.

4. Kritiek op functioneren MOT

De kritiek op de wet MOT vanuit de financiële instellingen kan in een viertal categorieën worden gerubriceerd:

- *Technisch/organisatorische kritiek op het meldpunt*: het meldpunt is (nog) onvoldoende voorbereid op zijn taak. Voorbeelden hiervan zijn de lange duur van het verwerkingsproces, de afstemming van de procedures met alle betrokkenen, de hanteerbaarheid van de indicatoren, de omvang van de personele bezetting, de financiële deskundigheid van de medewerkers, de kwaliteit van de automatisering, de kwaliteit van het meldingsformulier, communicatieproblemen en het gebrek aan feedback van het meldpunt in de richting van de instellingen. Er wordt reeds op veel punten aan verbetering gewerkt, vaak met succes: het aantal nodeloze meldingen is verminderd, er is minder achterstand in de administratieve verwerking en er wordt ingespeeld op de communicatieproblemen. In 1995 hebben aanpassingen plaatsgevonden in zowel objectieve als subjectieve indicatoren. Een drietal objectieve indicatoren is vervallen (en deels vervangen door subjectieve indicatoren). Daarnaast is de formulering van enkele subjectieve indicatoren verfijnd. De belangrijkste knelpunten in de objectieve indicatoren zijn hiermee weggenomen en door het subjectiveren van een aantal indicatoren sluiten deze beter aan op de werkwijze van de financiële instellingen.

In de kritiek gaat het voor een deel om zaken die wijzen op aanloopproblemen die relatief gemakkelijk kunnen worden opgelost, zoals verbeteringen in het verwerkingsproces. Voor een ander deel gaat het om ingewikkelde onderwerpen waarvoor nog lange tijd op beleidsniveau aandacht is vereist. Als voorbeeld hiervan de communicatieproblemen. Die lijken onder meer te worden veroorzaakt door uiteenlopende visies van de betrokkenen inzake het belang van de wet MOT in haar geheel en de verwachtingen die daaruit voortvloeien ten opzichte van elkaars functioneren. Zo lang die visieverschillen blijven bestaan zal optimalisering van de communicatie alleen niet bijdragen tot oplossing van de knelpunten.

- *De verdere keten*: niet alleen het functioneren van het meldpunt ontmoet kritiek, dat geldt ook de volgende schakels in de opsporingsketen. Ook hier spelen onderwerpen een rol als: de lengte van de procedures, tekortschietende financiële deskundigheid en onvoldoende aandacht voor financiële processen.
- *Gevolgen van het melden*: er bestaat onvoldoende inzicht bij de financiële instellingen in wat er met de meldingen gebeurt. In hoeverre leiden zij tot strafrechtelijke resultaten? In hoeverre draagt het melden bij tot het schoonhouden van het financiële systeem? Dergelijke informatie wordt van belang geacht omdat daarmee het management van de financiële instellingen in staat wordt gesteld de interne procedures te evalueren en waar nodig aan te scherpen. Bovendien is terugkoppeling van belang om de motivatie van de medewerkers van de instellingen (met name degenen die in de eerste lijn de ongebruikelijke transacties moeten signaleren) op peil te houden. Als zij immers het gevoel krijgen dat er toch 'niets met hun meldingen gebeurt', zal dat op termijn onontkoombaar leiden tot een minder kritische opstelling.
- *Het nut van de wet*: in theorie is het nut van de wet MOT wel duidelijk, maar in de praktijk twijfelt een aantal respondenten eraan of, in de eerste plaats, alle inspanningen wel leiden tot voldoende resultaat en, ten tweede, of datzelfde resultaat niet kan worden bereikt met veel minder inspanningen. Twijfels aan de effectiviteit komen vooral tot uiting als er wordt gesproken over de uitbreiding van de meldplicht met bijvoorbeeld nieuwe girale indicatoren. Enerzijds realiseert men zich dat het girale verkeer zich zeker leent voor witwassen; anderzijds vreest men een uitbreiding van de meldplicht met een aantal nieuwe girale indicatoren omdat het naar verwachting zal leiden tot veel werk, waarvan het rendement onzeker is.

5. *Communicatie*

Het onderzoek maakt duidelijk dat de communicatie tussen de financiële instellingen en de overheidsinstanties niet optimaal verloopt. Uit tal van uitlatingen kan worden gedistilleerd dat partijen nog zoeken naar een juiste houding ten opzichte van elkaar. De kern van het communicatieprobleem lijkt te liggen in de onduidelijkheid van de positie van de financiële instellingen: zijn zij nu 'partners' of 'uitvoerders'. De financiële instellingen lijken zich soms te beschouwen als uitvoerders van de wet en informanten van de overheid. Maar een adequate aanpak van de problemen lijkt, op beleidsniveau, een sterkere nadruk op de rol van (strategisch) partnership te vereisen.

Op dit moment is er sprake van adequaat overleg over uitvoeringsvoorschriften. Maar een aantal respondenten geeft aan dat, zeker als het gaat om meer fundamentele aspecten, zij wel mogen meepraten, maar dat er elders over hen wordt beslist. De sterke betrokkenheid van 'Brussel' beperkt de strategische mogelijkheden op nationaal niveau.

6. Melden versus commercie

Het officiële standpunt van de financiële instellingen is gewoonlijk dat zakelijke belangen ondergeschikt moeten zijn aan de eisen van de wetgever, en dat dus het melden van ongebruikelijke transacties voorrang geniet boven commerciële belangen. Als het om objectieve indicatoren gaat, is dat beleid ook zeker waar te maken in de praktijk. Maar het kan ontegenzeggelijk zo zijn dat als het gaat om meer interpretatieve indicatoren en om cases die niet zo helder liggen (het *Fingerspitzengefühl* zegt 'melden', maar de onderbouwing is bijvoorbeeld niet in heldere termen te omschrijven), dat dan financiële medewerkers aan de basis van de organisatie eerder de neiging zullen hebben te zeggen 'laat maar gaan'.

Op de uitvoerende niveaus wordt inderdaad, blijkens sommige interviews, een spanning gesignaleerd tussen de zakelijke belangen en de wettelijke plicht. De vraag of een melding al dan niet onder een indicator valt blijkt verschillend te kunnen worden beoordeeld, waardoor binnen financiële instellingen soms meningsverschillen ontstaan tussen degenen die zijn belast met de uitvoering van de wet MOT en de commerciële afdelingen.

7. Doelstellingen van de wet MOT

De reden om de wet MOT in het leven te roepen is het behoud van een integer financieel-economisch systeem. Een heldere, eenduidige aanleiding. De operationalisering daarvan in concrete wettelijke doelstellingen heeft echter een hybride karakter. Door de meldplicht moeten enerzijds potentiële witwassers worden afgeschrikt (de preventieve werking), anderzijds moeten door het gebruik van de meldingen voor opsporingsonderzoeken witwassers in de kraag worden gevat (de repressieve werking). Anders geformuleerd: de operationele doelen van de wet kunnen in potentie in hun uitwerking tegenstrijdig zijn. De eerste benadering zal leiden tot het zoveel mogelijk weigeren van gevraagde financiële diensten (dan blijft het systeem immers schoon), de tweede tot zoveel mogelijk melden van ongebruikelijke transacties (met een verhoogde kans op opsporingsresultaten). Een doelstelling met een dilemma's karakter is op zichzelf niet ongebruikelijk in wetgeving, toch leidt het in de praktijk vaak tot problemen: wat prevaleert, het opsporingsbelang of het schoonheidsbelang? Welke boodschap moet aan de baliemedewerkers en hun superieuren worden gegeven? Uit het onderzoek blijkt dat hierover verschillend wordt gedacht en dat er, naar de mening van de financiële instellingen, te weinig inhoudelijke discussie plaatsvindt over de onderlinge verhouding van deze doelstellingen.

8. Effecten van de wet MOT

De preventieve werking van de wet MOT lijkt op het eerste gezicht aanneemelijk, maar is in de praktijk moeilijk hard te maken: het 'uitwijken' van witwassers naar andere landen of andere maatschappelijke sectoren valt moeilijk te constateren. De strafrechtelijke doelstelling (MOT-meldingen invlechten in lopende opsporingsonderzoeken, dan wel als basis laten dienen

voor nieuwe opsporingsonderzoeken) lijkt in de praktijk minder uit de verf te komen dan velen vooraf hadden verwacht. Er zijn wel degelijk voorbeelden aan te wijzen waarbij de melding een rol speelt in de opsporing. Desondanks lijkt er op dit terrein sprake van te hoog gespannen verwachtingen. De invloed van meldingen op de opsporingsonderzoeken zal naar verwachting relatief gering zijn qua omvang, maar groot qua belang.

9. Bureaucratisering

Het risico bestaat dat op langere termijn sprake zal zijn van bureaucratisering. Daarmee wordt bedoeld dat niet meer het bestrijden van witwassen centraal zal staan, maar het melden van transacties die aan bepaalde criteria voldoen. De uitvoering van de wet MOT zou zo verworden tot een technische trucje (het voldoen aan de letter van de wet), dat met de oorspronkelijke doelstelling (i.c. het integer houden van het financieel-economische systeem), weinig tot niets meer van doen heeft. De aandacht moet zich blijven richten op de mensen in de financiële wereld die er in de praktijk mee moeten werken. De procedures moeten zo worden vertaald dat het voor hen bruikbare voorschriften oplevert.

Aanbevelingen

1. Er is, naast aandacht voor de verdere implementatie van de wet MOT, ook aandacht nodig voor een inhoudelijke beleidsmatige discussie over de meldplicht in brede zin teneinde de gesignaleerde problemen meer fundamenteel te kunnen aanpakken. Deze discussie moet worden gevoerd op basis van een partnership waarin gelijkwaardig en met respect voor de verschillende verantwoordelijkheden over de problemen wordt gesproken.
2. Er is meer terugkoppeling noodzakelijk. Deze terugkoppeling kan, in verband met de privacywetgeving, geen betrekking hebben op de opsporingsgegevens. Maar in de beleidsmatige sfeer bestaat wel degelijk ruimte:
 - kennis van Modus Operandi en andere gegevens kunnen meer leren over het witwassen, waardoor het eerder kan worden herkend;
 - de financiële instellingen hebben meer informatie nodig om voor hen centrale vragen te beantwoorden: hoe om te gaan met cliënten waarvan een transactie wordt gemeld; aanhouden als cliënt of niet? De verantwoordelijkheid voor deze beslissing is aan de financiële instellingen gelaten; maar de financiële instellingen geven aan behoefte te hebben aan meer discussie hierover;
 - er is behoefte aan communicatie op basis van geanalyseerde informatie met de melders over het repressieve aspect van de wet. Daarover bestaan nog veel misverstanden. Bovendien kan het ertoe bijdragen dat de wet 'op koers' blijft en het gevaar van bureaucratisering wordt voorkomen.
3. Procedures laten zich nog verder verbeteren. Dat geldt zowel voor de overheid als voor financiële instellingen. Voor de overheid, met name het

meldpunt en de opsporingsketen, zijn hiervoor (pagina 5) al voorbeelden genoemd. Voor de financiële instellingen geldt onder meer dat zij de informatie over ongebruikelijke transacties op sterk uiteenlopende wijzen aanleveren en bovendien nogal eens onvolledig of onjuist. Wil men het functioneren van het totale systeem verbeteren, dan zal ook aan dit onderwerp aandacht moeten worden besteed.

Er moet een meer eenduidige relatie gaan ontstaan tussen het landelijk meldpunt en de melders.

4.De financiële kennis binnen het overheidsapparaat kan worden verbeterd door meer gebruik te maken van de kennis bij de financiële instellingen.

5.Ten aanzien van bepaalde categorieën financiële instellingen is de conclusie van het onderzoek dat witwassen zich moeilijk laat denken. Zij kunnen slechts in afgeleide zin daarmee iets te maken hebben. Dit roept de vraag op of alle financiële instellingen die thans meldplichtig zijn, dat ook in de toekomst moeten blijven. Een discussie hierover wordt van belang geacht.

6.De huidige discussies lijken zich vooral te concentreren op de posities van overheid en financiële instellingen. De positie van de burger, als cliënt van de financiële instellingen, komt in de discussies niet of nauwelijks naar voren. De verzameling en de onderlinge uitwisseling van informatie tussen de betrokkenen zijn voor de cliënt niet transparant, maar hij kan er wel door in problemen raken, bijvoorbeeld omdat hij in de praktijk moeilijkheden krijgt bij deelneming aan het financiële verkeer. Aan dit onderwerp dient in de toekomst meer aandacht te worden besteed.

7.De internationale aspecten verdienen meer aandacht. Overleg op Europees niveau is dringend nodig. Bijvoorbeeld om na te gaan of de praktijkervaringen in de andere Europese landen aanpassing van de Europese richtlijnen wenselijk maken. Daarnaast zijn er internationale ontwikkelingen die voortdurend aandacht voor de Europese regelgeving noodzakelijk maken. Ook blijkt een gebrek aan uniformiteit van de inbedding van de verschillende meldpunten in de nationale rechtssystemen ertoe te leiden dat de informatie-uitwisseling ernstig wordt belemmerd. Daarnaast is er behoefte aan meer inzicht in grensoverschrijdende geldstromen, zodat de kennis over de invloed daarvan op het witwassen toeneemt.

8.In de toekomst zullen verschillende nieuwe terreinen moeten worden betreden. Te denken valt aan de geuite wens om de girale indicatoren uit te breiden, aan nieuwe ontwikkelingen op financieel terrein, zoals een betalingssysteem via Internet, aan de gevolgen van de invoering van de Euro en dergelijke. Als men de gevolgen hiervan voor (de bestrijding van) het witwassen op een adequate manier wil vertalen in een succesvolle praktische aanpak, dan zal veel energie moeten worden gestoken in een

gezamenlijk traject van analyse, prognose en beleidsvoorbereiding.

Stuurgroep Financiële Instellingen

- *drs H.K. Verkoren, lid Raad van Bestuur ING Bank Amsterdam, tevens penningmeester Bestuur S.M.P. (voorzitter)
- * A. Lith, districtschef Regiopolitie Utrecht (secretaris)
- *H.W. te Beest RA, hoofd Controlebureau Effectenbeurs Amsterdam
- *mr D.H. Cross, secretaris Raad van Bestuur Robeco-groep Rotterdam
- *prof. dr P.C. van Duyne, hoogleraar Empirische Strafrechtswetenschappen, Katholieke Universiteit Brabant
- *G.F. de Gooyer, voorzitter Algemene Commissie Beveiliging Nederlandse Vereniging van Banken
- *R. ter Haar RA, hoofd afdeling Forensische Accountancy, Divisie Centrale Recherche Informatie Zoetermeer
- * prof. dr D.J. Hessing, hoogleraar Forensische Psychologie Erasmus Universiteit Rotterdam
- * mr B.F.W. Jacobs, secretaris Algemene Commissie Beveiliging Nederlandse Vereniging van Banken Amsterdam
- * drs E.W. Kolthoff, adjunct-directeur Rechterschool Zutphen
- * mevrouw drs I. Passchier, afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Justitie Den Haag
- * R. Rozekrans RA, directeur KPMG Forensic Accounting Amstelveen
- * mr H.A.C. Smid, officier van justitie, Landelijk Bureau Openbaar Ministerie Rotterdam
- * mr A. van Vliet, hoofd dienst Recherche Expertise, divisie Centrale Recherche Informatie Zoetermeer
- * dr C.D. van der Vijver, directeur Stichting Maatschappij en Politie Dordrecht

De uitvoerend projectleider van het onderzoek, dr A.B. Hoogenboom, verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, is als adviseur aan de stuurgroep verbonden.