

Onderzoek naar de  
anti-witwasaanpak  
in de bankensector

2026

# Gevolgen groot, opbrengsten onbekend

 Algemene  
Rekenkamer

# Inhoud

## 1. Samenvatting | 4

## 2. Inleiding | 8

- 2.1 Waarom dit onderzoek? | 8
- 2.2 Wettelijk kader en betrokken partijen | 10
- 2.3 Wat hebben we onderzocht? | 13
- 2.4 Leeswijzer | 14

## 3. Gevolgen voor burgers en bedrijven | 16

- 3.1 Conclusies | 16
- 3.2 De gevolgen die burgers en bedrijven ervaren | 17
- 3.3 FIU-database: indicaties voor disproportionele controles | 23
- 3.4 Inzicht in gevolgen voor burgers en bedrijven | 25
- 3.5 Aanwijzingen voor discriminatie | 27

## 4. Inzicht in effectiviteit anti-witwasaanpak | 29

- 4.1 Conclusies | 29
- 4.2 Inzicht in preventie beperkt | 30
- 4.3 Bijdrage meldingen aan bestrijding witwassen | 31
- 4.4 Gevolgen voor banken | 35

## 5. Taakuitvoering DNB | 37

- 5.1 Conclusies | 37
- 5.2 Integriteitstoezicht DNB in opzet risicogebaseerd | 38
- 5.3 Praktijk strookt niet met opzet | 38
- 5.4 Weinig inzicht in eigen resultaten toezicht | 41
- 5.5 Integriteitstoezicht DNB in de praktijk grotendeels navolgbaar | 43

## 6. Taakuitvoering FIU | 46

- 6.1 Conclusies | 46
- 6.2 Werkwijze FIU geen garantie voor onderzoek naar alle relevante meldingen | 46

## 7. Maatregelen en toezicht door bewindspersonen | 50

- 7.1 Conclusies | 50
- 7.2 Het anti-witwasbeleid in Nederland | 50
- 7.3 Ministers op afstand | 55

## **8. Ketensamenwerking | 58**

- 8.1 Conclusies | 58
- 8.2 Fintell Alliance voorbeeld van samenwerken in de keten | 58
- 8.3 Feedback FIU richting banken beperkt | 59
- 8.4 Weinig inzicht DNB in kwaliteit meldingen | 60
- 8.5 DNB benut waardevolle informatie niet optimaal | 60

## **9. Conclusies en aanbevelingen | 62**

## **10. Bestuurlijke reacties en nawoord | 67**

- 10.1 Reactie ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid | 67
- 10.2 Reactie DNB | 69
- 10.3 Nawoord Algemene Rekenkamer | 71

## **Bijlagen | 73**

- Bijlage 1 Literatuur | 73
- Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader | 76
- Bijlage 3 Werkwijze en methodologie | 82
- Bijlage 4 Nederlandse implementatie EU-wetgeving | 89
- Bijlage 5 Technische beschrijving FIU | 90
- Bijlage 6 Technische beschrijving DNB | 92
- Bijlage 7 Vooruitblik | 94
- Bijlage 8 Belangrijkste begrippen en afkortingen | 97
- Bijlage 9 Eindnoten | 99

# 1. Samenvatting

Witwassen is een groot maatschappelijk probleem. Elke witgewassen euro is verdiend met criminele handelingen. Een crimineel kan bijvoorbeeld een pand kopen met geld dat hij heeft verdiend via drugshandel. Zodra hij het pand verkoopt, lijkt het eerlijk verdiend geld. Volgens schattingen wordt er jaarlijks € 15 tot € 20 miljard witgewassen in Nederland. Bankrekeningen zijn een belangrijke schakel voor criminelen om geld wit te wassen.

Banken zijn wettelijk verplicht om maatregelen te treffen om criminele klanten te weren en mogelijke witwastransacties te herkennen. Wanneer banken ongebruikelijke transacties waarnemen, moeten zij daar melding van maken. Uit onderzoek door De Nederlandsche Bank (DNB), de nationale toezichthouder, bleek dat veel banken niet voldeden aan de anti-witwasregelgeving. Na enkele grote schikkingen tussen het Openbaar Ministerie (OM) en banken in 2018 en 2021, en streng optreden door DNB, hebben banken veel geld uitgetrokken om te voldoen aan de anti-witwas-regelgeving. Diverse banken voldoen volgens DNB nog steeds niet aan hun wettelijke verplichtingen.

Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door banken is sindsdien toegenomen van bijna 250 duizend in 2020 naar ruim 530 duizend in 2024. Tegelijkertijd kwamen er signalen dat burgers en bedrijven onnodige lasten en zelfs discriminatie ervaren door de anti-witwascontroles van banken.

Het is belangrijk dat witwassen effectief en efficiënt wordt aangepakt. Oftewel: witwaspraktijken bestrijden, zónder dat onschuldige burgers en bedrijven de dupe worden van een aanpak die onvoldoende werkt in de praktijk. Een effectieve en

efficiënte aanpak van witwassen moet risicogebaseerd zijn: de keuze voor controles en maatregelen is gebaseerd op inzichten in het daadwerkelijke risico op witwassen en de financiële omvang daarvan. Uit dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat van een effectieve en risicogebaseerde aanpak onvoldoende sprake is.

### Anti-witwascontroles hebben grote gevolgen, maar resultaten onbekend

Ons eigen onderzoek bij enkele specifiek onderzochte groepen burgers en bedrijven laat zien dat zij grote gevolgen ervaren van de anti-witwasaanpak. We hebben 3 specifieke groepen klanten van banken onderzocht: politiek prominente personen (politically exposed persons, hierna: PEP's), religieuze instellingen en de horeca.

Vooraf religieuze instellingen en PEP's ervaren veel last van controlemaatregelen. Er zijn grote verschillen tussen deze groepen, maar ook binnen deze groepen. Zo ondervinden migrantenkerken en moskeeën veel meer last van controles door banken dan katholieke en protestantse kerken. Door signalen vanuit islamitische organisaties is de minister van Financiën sinds april 2022 op de hoogte van mogelijke discriminatie door banken. Ook wij zien in ons onderzoek aanwijzingen voor discriminatie. In tegenstelling tot religieuze instellingen en PEP's, gaven de meeste horecaondernemers aan dat zij geen grote gevolgen ervaren.

De doelen van de anti-witwasaanpak zijn het voorkomen of opsporen van witwassen. Er is beperkt inzicht in de resultaten van de anti-witwasaanpak. Of het lukt om witwassen te voorkomen, blijkt namelijk in de praktijk niet goed te bewijzen. Er zijn daarnaast grote verschillen in de kwaliteit van meldingen door banken. Dat draagt niet bij aan effectieve opsporing van witwassen. Ook voor de door ons onderzochte groepen is onbekend hoeveel meldingen worden gedaan en in hoeveel gevallen daadwerkelijk witwassen wordt vastgesteld.

We hebben niet kunnen vaststellen dat de verantwoordelijke ministers kijken naar de resultaten van de anti-witwasaanpak. De (maatschappelijke) kosten van de anti-witwasaanpak zijn hoog. Zo zijn de kosten voor banken hoog: de banken waarvan wij het toezicht hebben onderzocht zetten in 2024 ongeveer 13.000 fte in om witwassen te bestrijden.

### Rol van betrokken organisaties

Wij hebben de rol van 4 publieke organisaties bij de anti-witwasaanpak onderzocht:

- **DNB** is de toezichthouder op anti-witwasregelgeving. Banken zitten in lange hersteltrajecten bij DNB. Dat betekent dat er maatregelen zijn opgelegd, waarbij de bank voor een bepaalde datum tekortkomingen in de naleving moet repareren.

In de praktijk heeft dit geleid tot strenge, niet-*risicogebaseerde* controles door banken van hun klanten. DNB evalueert de effectiviteit van haar toezicht niet. Vanaf 2022 geeft DNB in externe publicaties aan dat anti-witwascontroles door banken moeten passen bij het risico. In ons onderzoek over de periode 2019-2024 zien we nog weinig van deze veranderde koers.

- Banken doen meldingen van ongebruikelijke transacties bij de **Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU)**. Banken zijn, mede naar aanleiding van hersteltrajecten, veel meer gaan melden bij de FIU. We zien dat de werkwijze van de FIU kwetsbaarheden vertoont, bijvoorbeeld omdat de FIU niet weet welke meldingen niet bekeken zijn. De FIU kijkt ook niet naar de kwaliteit van meldingen.
- De **ministers van Financiën en JenV** hebben in 2019, 2022 en 2025 verbeterprogramma's opgesteld voor de anti-witwasaanpak. Veel van de doelen die de ministers in 2019 formuleerden, zoals een meer *risicogebaseerde* controle, staan in 2025 nog steeds op de agenda. Daarnaast houden de ministers van Financiën en JenV respectievelijk toezicht op de werkzaamheden van DNB en de FIU. De minister van Financiën houdt in de praktijk grote afstand van DNB. In het toezicht op DNB gaat het vooral om de kostenbeheersing en niet om de doelmatige en doeltreffende taakuitvoering door DNB.
- Voor het boeken van resultaten is gedeeld inzicht en samenwerking nodig tussen **alle betrokken partijen**. We stellen vast dat de betrokken partijen niet goed met elkaar samenwerken en dat waardevolle informatie niet wordt benut.

### Conclusies en aanbevelingen

Een effectieve en efficiënte aanpak van witwassen is *risicogebaseerd*: de keuze voor controles en maatregelen is gebaseerd op inzichten in het daadwerkelijke risico op witwassen en de financiële omvang daarvan.

Onze hoofdconclusie is dat de huidige anti-witwasaanpak onvoldoende effectief en efficiënt is. Er zijn veel en ingrijpende anti-witwascontroles en er is weinig inzicht in de resultaten van die controles. Er wordt weinig gedaan om dat inzicht wel te krijgen. Dat vinden we een gemiste kans, want dat inzicht is nodig voor een *risicogebaseerde* aanpak. Het gevolg is dat de huidige aanpak ingrijpend is, zeker voor sommige groepen burgers en bedrijven waarvan niet bekend is of zij daadwerkelijk een groter risico vormen. We zien in ons onderzoek aanwijzingen voor discriminatie.

We zien in de werkzaamheden van alle betrokken partijen mogelijkheden om de effectiviteit en efficiëntie van de anti-witwasaanpak te verbeteren. We bevelen de ministers van Financiën en JenV aan om:

- Voor het einde van het jaar de Kamer te informeren over hoe de anti-witwas-aanpak concreet risicogebaseerd wordt ingericht. Dit voornemen is al in 2019 met de Kamer gedeeld. De aangepaste aanpak moet leiden tot inzicht in de effectiviteit en discriminatie voorkomen.

Een effectieve aanpak van witwassen staat of valt met de kwaliteit van meldingen. Er zijn grote verschillen in de kwaliteit van meldingen van banken aan de FIU. DNB en de FIU kijken in de praktijk niet naar de kwaliteit van meldingen door banken.

We bevelen DNB en de FIU aan:

- in hun (gezamenlijke) werkzaamheden meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van meldingen door banken.
- beter gebruik te maken van moderne analysetechnieken. DNB kan door betere data-analyse zicht krijgen op de uitwerking van de anti-witwasaanpak op banken en hun klanten. De FIU kan daarmee belangrijke meldingen van banken prioriteren en beter zicht krijgen op witwasfenomenen.

#### **Vooruitblik: toekomstige Europese regels en rekenkameronderzoek**

Banken moeten in Nederland laagdrempeliger melden dan in andere Europese landen. In 2027 treedt nieuwe Europese regelgeving in werking waardoor deze afwijking in de Nederlandse wet- en regelgeving verdwijnt. Er wordt ook een nieuwe Europese instantie opgericht om vanaf 2028 het toezicht op geselecteerde financiële instellingen uit te voeren.

Later dit jaar publiceren wij samen met andere rekenkamers van EU-lidstaten een rapport waarin we dit onderzoek in een Europees perspectief plaatsen. We gaan in deze *parallel audit* in op mogelijke problemen voor onze controle op de anti-witwas-aanpak die samenhangen met de komst van deze Europese instantie. Daarnaast laten we verschillen en overeenkomsten in de anti-witwasaanpak van verschillende landen zien.

# 2.

## Inleiding

### 2.1 Waarom dit onderzoek?

#### **Het belang van een risicogebaseerde aanpak**

Wij hebben onderzoek gedaan naar de gevolgen van anti-witwascontroles in de bankensector voor burgers en bedrijven. We hebben ook onderzocht wat er bekend is over de resultaten van anti-witwascontroles. De directe aanleiding hiervoor waren signalen van overmatige controles in de bankensector.

Witwassen is een groot maatschappelijk probleem, want elke witgewassen euro is verdiend met criminele handelingen. Een crimineel kan bijvoorbeeld een pand kopen met geld dat hij heeft verdiend via drugshandel. Zodra hij het pand verkoopt, lijkt het eerlijk verdiend geld. De exacte financiële omvang van het probleem is moeilijk te duiden. Jaarlijks gaat het volgens schattingen om ongeveer € 15 tot € 20 miljard per jaar (zie kader). Dit is qua grootte vergelijkbaar met 2% van het Nederlandse BBP.

DNB (2025): jaarlijks wordt naar schatting voor € 16 miljard aan crimineel geld het legale circuit in gesluisd.

FIU (2025): in 2024 is bijna €18 miljard gelinkt aan verdachte transacties.

Anti Money Laundering Centre (2025): jaarlijks wordt voor miljarden euro's aan crimineel geld verdiend in Nederland.

Het is daarom belangrijk dat witwassen effectief wordt voorkomen en aangepakt. Dit moet risicogebaseerd gebeuren: hoe hoger het risico op witwassen, des te zwaarder de controlemaatregelen. Als dat niet het geval is, worden criminelen

mogelijk niet streng genoeg tegengewerkt. Of dan dragen bonafide burgers en bedrijven de lasten, terwijl ze weinig risico op witwassen opleveren.

### **Van niet-naleving door banken naar een doorgeslagen controle**

In de anti-witwasregelgeving zijn onder andere banken aangewezen als 'poortwachters'. Banken moeten maatregelen treffen om witwassen door hun klanten te herkennen. Ook moeten zij meldingen doen bij de Financial Intelligence Unit (FIU) van ongebruikelijke transacties, zoals onverklaarbare grote contante stortingen. Uit een nationaal onderzoek naar witwasdreigingen blijkt dat transacties bij banken een belangrijke manier zijn waarop criminelen geld kunnen witwassen (WODC, 2024).

In het verleden hebben banken deze poortwachtersrol niet goed ingevuld.<sup>1</sup> ING en ABN/AMRO hebben in respectievelijk 2018 en 2021 vanwege ernstige nalatigheid in het voorkómen van witwassen voor honderden miljoenen geschikt in rechtszaken met het Openbaar Ministerie (OM). In de afgelopen jaren was een ander geluid te horen: banken zetten veel capaciteit in om witwassen te voorkomen. Tegelijkertijd geven banken publiekelijk aan dat ze vinden dat de regels ver gaan en dat niet zeker is of de doelen ermee worden bereikt (zie bijvoorbeeld NVB, 2024). Ook de ministers van Financiën en JenV noemen de anti-witwasaanpak in een Kamerbrief 'doorgeslagen' (Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid, 2025). Het beeld is ook dat DNB er een strikte toezichtfilosofie op nahoudt, waardoor banken in Nederland aan strengere eisen moeten voldoen dan banken in onze buurlanden.<sup>2</sup>

### **Signalen van overmatige controles**

Er zijn signalen dat bepaalde groepen burgers en bedrijven de controles de anti-witwaswerkzaamheden van banken als te vaak en te ingrijpend beschouwen. Soms ervaren ze zelfs discriminatie (Ministerie van Financiën, 2024). Ze kunnen geen rekening openen, hun rekening wordt opgezegd, ze kunnen geen geld overmaken naar familie of bedrijven in andere landen, etc. De kosten die banken maken om risico's op witwassen te beperken, worden afgewenteld op cliënten van banken.

### **Stijging aantal meldingen**

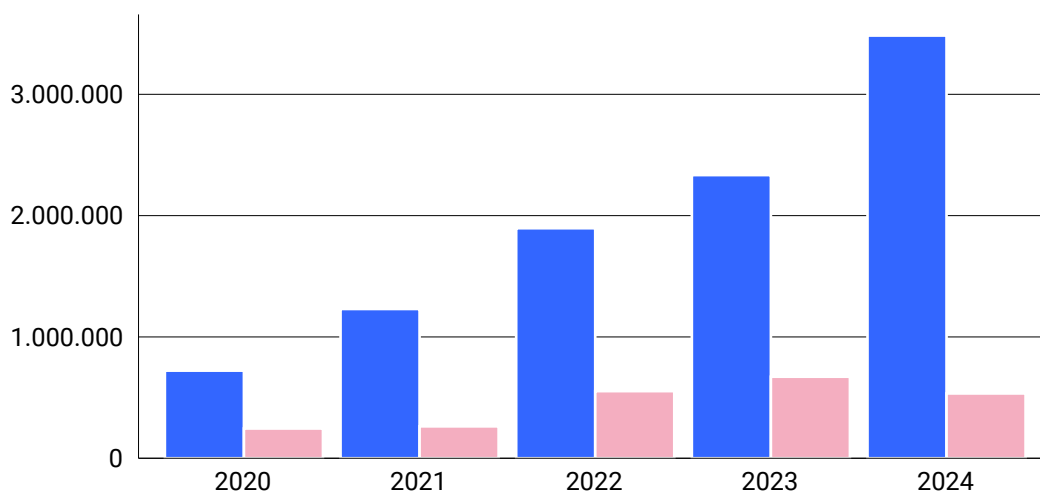
Het aantal meldingen dat de FIU jaarlijks ontvangt neemt toe. Deze stijgende trend is ook zichtbaar voor banken (figuur 1). Dit kan een indicatie zijn dat banken beter zijn geworden in het identificeren en melden van ongebruikelijke transacties, maar dat hoeft niet zo te zijn. Het toegenomen aantal meldingen kan ook een gevolg zijn van overmatige controles en een focus op kwantiteit, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van de meldingen.

**Figuur 1** Aantal meldingen van ongebruikelijke transacties ontvangen bij FIU in 2020-2024, totaal en van banken

### Aantal meldingen van ongebruikelijke transacties ontvangen bij de FIU in 2020-2024, totaal en van banken

Aantal meldingen

■ Totaal ■ Banken



Bron: Jaaroverzichten FIU 2022 en 2024

## 2.2 Wettelijk kader en betrokken partijen

### 2.2.1 Huidig wettelijk kader

#### Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

De EU heeft voor het eerst in 1991 een richtlijn op het gebied van anti-witwassen vastgesteld. Deze EU-wetgeving is gebaseerd op de internationale standaarden van de *Financial Action Task Force* (FATF). In dit onderzoek is de vierde anti-witwasrichtlijn het vertrekpunt. Hierna spreken we van 'de richtlijn'. De richtlijn heeft als doel: voorkomen dat het financiële stelsel van de EU wordt gebruikt voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme.

In Nederland is de richtlijn hoofdzakelijk omgezet in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In de Wwft is gekozen voor een 'principle-based'-benadering. Dat betekent dat niet wordt voorgeschreven hoe banken cliëntenonderzoek moeten verrichten, maar tot welk resultaat het onderzoek moet leiden. De Wwft schrijft bovendien een risicogebaseerde benadering voor. Bepalingen uit de Wwft worden verder uitgewerkt in lagere regelgeving zoals in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 en de Uitvoeringsregeling Wwft.

Bij de uitvoering van de richtlijn moeten lidstaten de grondrechten uit het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie respecteren, zoals het recht op de bescherming van persoonsgegevens en het verbod op discriminatie.

### **Waar de Wwft verder gaat dan de richtlijn**

Bij een richtlijn mogen lidstaten ervoor kiezen om strengere normen op te nemen in hun nationale wetgeving. Nederland heeft er bij de omzetting op een aantal punten voor gekozen om verder te gaan dan de richtlijn vereist. De meest in het oog springende afwijking is dat banken in Nederland, die als 'poortwachter' witwassen moeten tegengaan, 'ongebruikelijke transacties' moeten melden aan de FIU. In de meeste landen van de EU is het gebruikelijk 'verdachte transacties' aan de FIU te melden. Achtergrond voor deze Nederlandse keuze is dat banken dan een minder diepgravend onderzoek hoeven te doen. Dit heeft als keerzijde dat de FIU vervolgens meer moet doen om te bepalen welke ongebruikelijke transacties verdacht zijn. In Bijlage 4 staat meer informatie over de Nederlandse invoering van de EU-regels.

### **2.2.2 Betrokken organisaties**

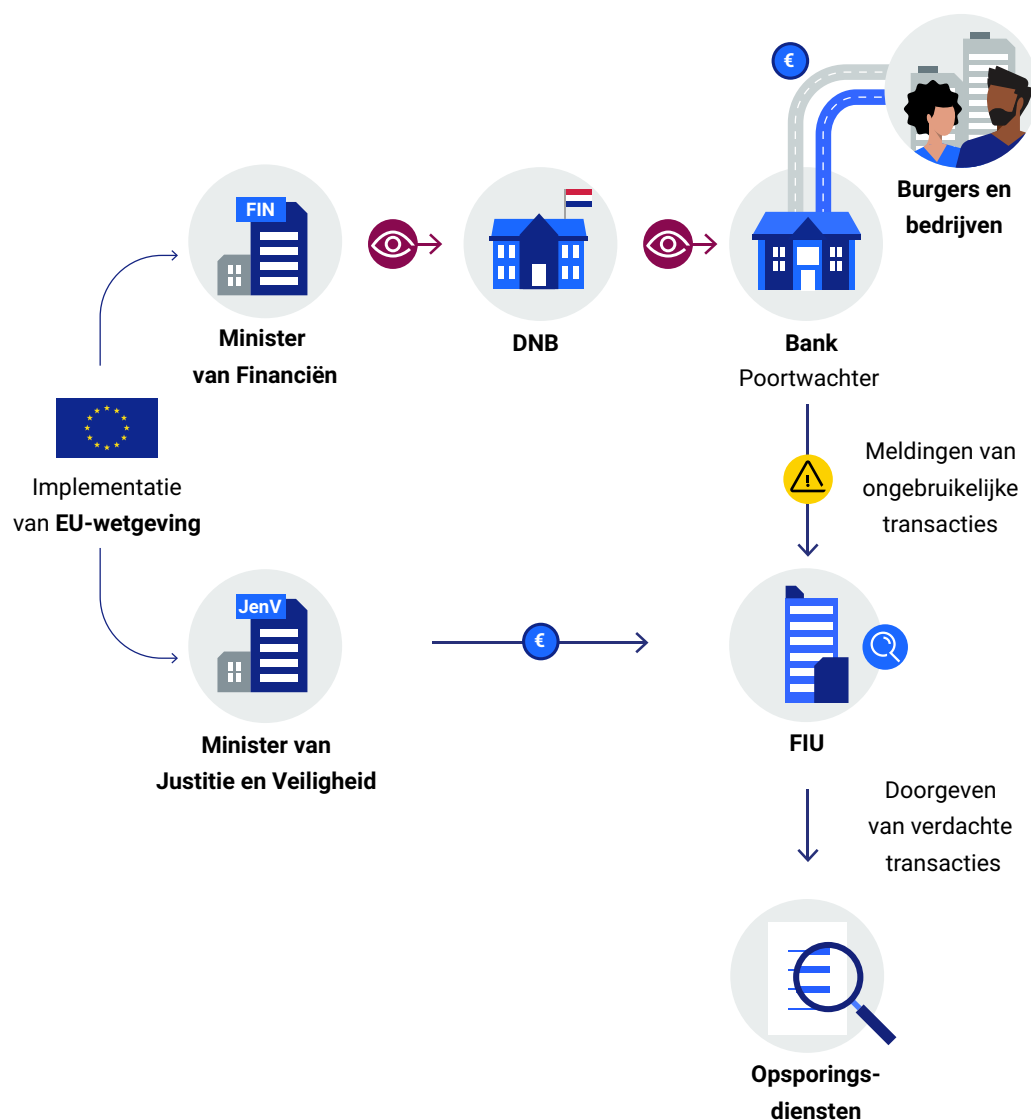
Figuur 2 laat de partijen zien die bij de Nederlandse anti-witwasaanpak in de bankensector zijn betrokken. Deze organisaties werken in een keten. DNB houdt toezicht op banken. Banken leveren signalen van ongebruikelijke transacties aan bij de FIU. De FIU analyseert deze informatie en geeft signalen van verdachte transacties door aan opsporingsdiensten.

De belangrijkste organisaties en hun rol in de keten zijn:

- *Banken (en andere instellingen) als poortwachter.* Banken moeten volgens de Europese en nationale wetgeving als poortwachter verdachte klanten herkennen en mogelijke criminele transacties signaleren. Door melding te maken van ongebruikelijke transacties bij de FIU kunnen criminelen worden opgespoord en kan crimineel vermogen worden afgepakt. Volgens de Wwft hangt de intensiteit van dit onderzoek af van de risicobeoordeling die de bank maakt van de klant. Bij bepaalde cliënten moeten banken op grond van de wet verscherpt cliënten-onderzoek uitvoeren.
- *FIU als meldpunt van ongebruikelijke transacties.* De FIU ontvangt van banken en andere financiële instellingen meldingen van ongebruikelijke transacties en bepaalt na analyse welke transacties verdacht zijn. Verdachte transacties worden gedeeld met opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De werkzaamheden van de FIU worden bekostigd door het ministerie van JenV. Een verdere beschrijving van de FIU is opgenomen in bijlage 5.

**Figuur 2** Partijen in de anti-witwasketen in de bankensector

Er zijn verschillende partijen betrokken in de keten



- **DNB als toezichthouder.** DNB houdt toezicht op anti-witwaswerkzaamheden van banken. Dit toezicht wordt ook wel het integriteitstoezicht genoemd. Op grond van de Wwft moet DNB dit toezicht risicogebaseerd inrichten. DNB moet over haar taakuitvoering verantwoording afleggen aan de minister van Financiën. De wet verbiedt dat DNB toezichtvertrouwelijke informatie deelt met het ministerie. Een verdere beschrijving van DNB is opgenomen in bijlage 6.
- **Minister van Financiën als uitvoeringstoezichthouder.** DNB is een zelfstandig bestuursorgaan en geen onderdeel van het ministerie. De onafhankelijke taakuitvoering door DNB laat onverlet dat de minister van Financiën verantwoording moet kunnen afleggen aan het parlement over de uitvoering van deze wettelijke taak. De minister moet zich daarom een oordeel kunnen vormen over de wijze waarop DNB haar taken vervult. De minister houdt daarom 'uitvoeringstoezicht' uit op DNB.

- De *ministers van Financiën en JenV* zijn verantwoordelijk voor de juiste, volledige en tijdige invoering van EU-anti-witwaswetgeving in Nederland. De minister van Financiën is daarnaast verantwoordelijk voor het functioneren van financiële markten en het betalingsverkeer in Nederland.

## 2.3 Wat hebben we onderzocht?

Wij hebben onderzoek gedaan langs 2 sporen. In spoor 1 hebben we bij 3 groepen burgers en bedrijven onderzocht welke gevolgen zij in de praktijk ondervinden van het Nederlandse anti-witwasbeleid. In spoor 2 hebben we onderzocht wat DNB en de FIU bijdragen aan de effectiviteit van het anti-witwasbeleid. En we hebben onderzocht wat er bij hen bekend is over de gevolgen van de anti-witwasaanpak in de bankensector voor 3 groepen burgers en bedrijven. We zijn ook nagegaan welke rol de minister van Financiën speelt als toezichthouder op DNB, en wat de betrokkenheid van de minister van JenV bij de FIU is. We hebben geen onderzoek gedaan bij banken.

### Afbakening

Ons onderzoek gaat over de periode 10 januari 2020 tot 1 juli 2024. Op 10 januari 2020 moesten de bepalingen uit de vorige richtlijn uiterlijk in Nederlandse wet- en regelgeving zijn opgenomen. Op 10 juli 2024 trad de nieuwe anti-witwasrichtlijn in werking. Bepalingen uit deze richtlijn moeten uiterlijk op 10 juli 2027 opgenomen zijn in nationale wetgeving. Voor het onderzoek bij de ministeries hebben we ook beleidsstukken na 1 juli 2024 onderzocht. Ons onderzoek bij burgers en bedrijven vond plaats in 2024-2025.

Dit onderzoek gaat over de anti-witwasketen voorafgaand aan het gebruik van signalen van verdachte transacties door opsporingsdiensten. We hebben daarom het uiteindelijke gebruik van FIU-signalen door opsporingsorganisaties niet onderzocht. Dit was wel het onderwerp van ons vorige onderzoek naar de bestrijding van witwassen (Algemene Rekenkamer, 2022). Daarin concludeerden we dat de aanpak van witwassen de afgelopen jaren is verbeterd, maar dat er tegelijkertijd kansen zijn om witwassen effectiever te bestrijden. De FIU, de opsporingsdiensten en het OM kunnen niet garanderen dat de meest risicovolle signalen van witwassen nader worden onderzocht en uiteindelijk leiden tot vervolging.

Wij hebben 3 groepen onderzocht waar we (grote) gevolgen van de anti-witwasaanpak verwachten: Politically exposed persons (hierna PEP's) religieuze instellingen en de horeca. We hebben gekozen voor PEP's omdat de Europese wetgeving en de

Wwft aanvullende vereisten voor controles op PEP's bevatten, in vergelijking met andere doelgroepen. Over religieuze instellingen is uit mediaberichtgeving bekend dat zij negatieve ervaringen hebben met controles door banken. We hebben een breed spectrum van religieuze instellingen in Nederland onderzocht, om vast te stellen of er tussen deze instellingen verschillen waarneembaar zijn in de manier waarop zij worden gecontroleerd door banken. We hebben gekozen voor onderzoek onder horecabedrijven omdat de horeca een sector is met een vergroot risico op witwassen vanwege grote contant-geldstromen.

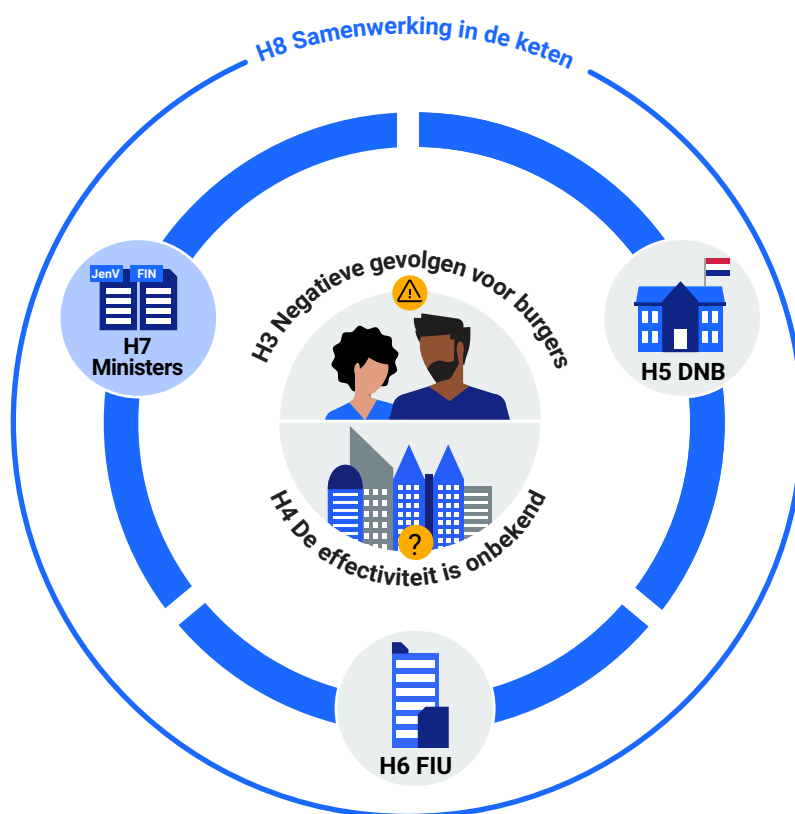
Om inzicht te krijgen in de bijdrage van DNB aan het anti-witwasbeleid hebben we de toezichtdossiers van DNB voor 8 banken in detail onderzocht. Bij de FIU hebben we 1015 meldingen van ongebruikelijke transacties door 8 banken uit 2023 geanalyseerd. Ongebruikelijke transacties zijn bijvoorbeeld contante stortingen van een groot bedrag met grote coupures.<sup>3</sup> Er worden niet alleen transacties gemeld vanwege witwassen, maar bijvoorbeeld ook vanwege fraude.

De onderzoeksvragen en bijbehorende normen voor dit onderzoek staan in bijlage 2. In bijlage 3 is een methodologische toelichting opgenomen. We wijzen erop dat wanneer banken goed in staat zijn witwassen te voorkomen, witwassers zullen uitwijken naar andere mogelijkheden. Een goed functionerende bankensector hoeft dus niet te betekenen dat de totale hoeveelheid witgewassen geld afneemt.

## 2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 bespreken we de gevolgen die 3 groepen burgers en bedrijven onder vinden van de huidige anti-witwasaanpak. In hoofdstuk 4 behandelen we de onbekende effectiviteit van de anti-witwasaanpak. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 gaan we in op de rol van betrokken partijen in het ontstaan en voortduren van deze situatie. De samenhang tussen deze hoofdstukken is weergegeven in figuur 3.

**Figuur 3** Samenhang hoofdstukken



In hoofdstuk 5 bespreken we het toezicht door DNB. In hoofdstuk 6 gaan we in op de taakuitvoering van de FIU. In hoofdstuk 7 behandelen we hoe de ministers van Financiën en JenV hun rol invullen. In hoofdstuk 8 bespreken we de samenwerking tussen de verschillende organisaties in de anti-witwasketen. In hoofdstuk 9 staan onze conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 10 staan de reacties van de ministers en DNB op ons onderzoek.

# 3.

## Gevolgen voor burgers en bedrijven

### 3.1 Conclusies

In dit hoofdstuk laten we zien dat de gevolgen van de huidige anti-witwasaanpak voor de door ons onderzochte groepen burgers en bedrijven groot zijn. De conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Religieuze instellingen en PEP's zeggen vaak te maken te hebben met meer ingrijpende controlemaatregelen. Dit geldt niet voor de meeste horeca-ondernemers (§3.2).
- Binnen de doelgroep religieuze instellingen zien we dat migrantenkerken en moskeeën aangeven vaker en meer ingrijpend te worden gecontroleerd door banken dan katholieke en protestantse kerken (§3.2).<sup>4</sup>  
Meldingen van ongebruikelijke transacties door banken bij de FIU gaan relatief vaak over personen met een buitenlands klinkende achternaam (§3.3).
- De betrokken ministers, DNB en de FIU hebben in wisselende mate inzicht in de gevolgen voor burgers en bedrijven en de aanwijzingen voor discriminatie in de anti-witwasaanpak (§3.4).
- De oververtegenwoordiging van buitenlands klinkende namen in de meldingen-database van de FIU en de verschillen in ervaringen van moskeeën en migrantenkerken versus katholieke en protestantse kerken kan niet worden verklaard op basis van risico's. Hierin zien wij aanwijzingen voor discriminatie in de huidige anti-witwasaanpak (§3.5).

## 3.2 De gevolgen die burgers en bedrijven ervaren

Wij hebben gesprekken gevoerd met en vragenlijsten uitgezet bij horecaondernemers, PEP's en religieuze instellingen. Dit hebben we gedaan om te zien hoe deze 3 groepen de controles door banken ervaren, en met welke gevolgen ze te maken krijgen. Als we zeggen dat een doelgroep met meer ingrijpende controlemaatregelen te maken krijgt, dan bedoelen we dat de bank controlemaatregelen oplegt die verder gaan dan een informatieverzoek. Dat kan bijvoorbeeld het weigeren van een lening zijn, of het stopzetten van een rekening of zelfs het weigeren een rekening te openen.

Uit hun antwoorden blijkt dat de controledruk voor horecaondernemers, PEP's en religieuze instellingen verschilt. Horecaondernemers zeggen weinig gecontroleerd te worden. PEP's en religieuze instellingen zeggen daarentegen vaak en meer ingrijpend gecontroleerd te worden. We zien ook dat er met name binnen de groep religieuze instellingen verschillen zijn. Hoewel alle religieuze instellingen zeggen regelmatig te worden gecontroleerd door hun bank, blijkt uit gesprekken met moskeeën en migrantenkerken dat zij vaker en meer ingrijpend gecontroleerd worden.

Hierna beschrijven we per doelgroep de belangrijkste uitkomsten. We illustreren dit met fictieve voorbeelden. We kiezen voor fictieve voorbeelden, zodat de verhalen niet herleidbaar zijn tot hun bron. De voorbeelden zijn wel geïnspireerd op informatie die wij tijdens dit onderzoek hebben ontvangen.

### 3.2.1 Horecaondernemers: geen controledruk en zelden negatieve gevolgen

Om te onderzoeken welke gevolgen horecaondernemers ervaren van de controlemaatregelen van banken, hebben wij met 149 horecaondernemers gesproken.

70% van de horecaondernemers die wij gesproken hebben zegt geen ervaringen te hebben met controles door banken (zie figuur 4). De horecaondernemers die wel worden gecontroleerd, geven aan dat het vaak lichte controles zijn. Het gaat bijna uitsluitend om informatieverzoeken (zie figuur 5).

**Figuur 4** *Percentage gecontroleerde horecaondernemers*

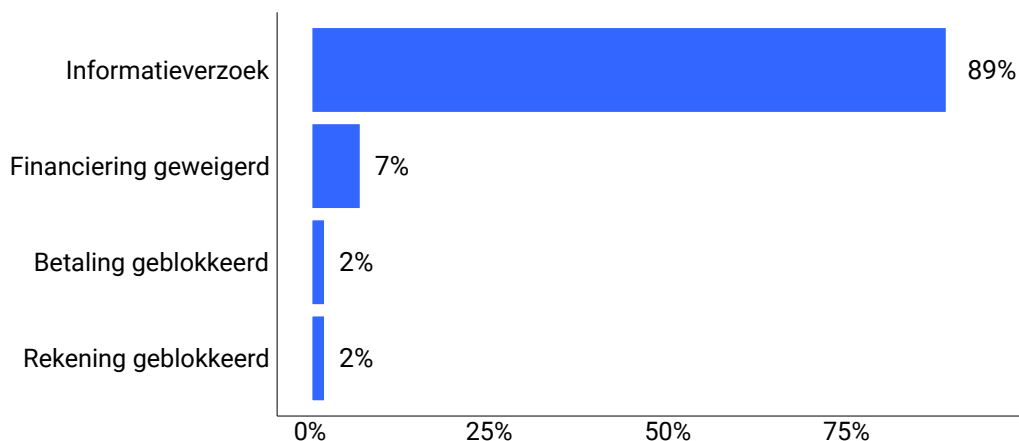
70% van de horecaondernemers die we gesproken hebben zegt niet gecontroleerd te zijn door hun bank

■ Wel gecontroleerd ■ Niet gecontroleerd ■ Twijfel



**Figuur 5** *Maatregelen door banken bij horecaondernemers*

De vaakst toegepaste controle bij de horecaondernemers die we gesproken hebben was een informatieverzoek



Deze informatieverzoeken volgen in bijna 50% van de gevallen op het storten van contanten. De bank wil een verklaring voor de herkomst van dat geld (zie tekstkader).

Een horecaondernemer met veel Duitse klanten moet vaak contante stortingen doen, omdat Duitse toeristen vaak met contant geld betalen. De onderneming is ongeveer 3 jaar geleden 1 keer door de bank gebeld omdat zij een briefje van € 200 had gestort. Ze hoefde geen extra documenten over te leggen, alleen mondeling toe te lichten waar het geld vandaan kwam.

De horecaondernemers die wij gesproken hebben geven allen aan dat hun bank genoeg neemt met een korte mondelinge toelichting. De frequentie van een informatieverzoek in verband met een storting van contant geld is laag.

Negatieve gevolgen van die controles hebben zich nauwelijks voorgedaan bij de horecaondernemers die wij gesproken hebben. Er zijn ook horecaondernemers die wel negatieve ervaringen hebben met controles door banken (zie tekstkader).

Een horecaondernemer met een vestiging in Turkije krijgt veel vragen over transacties naar Turkije. Hij bankiert al meer dan 20 jaar bij dezelfde bank, en heeft al die tijd zaken in Turkije gedaan. Het kost veel moeite en geld om aan de informatieverzoeken te voldoen. De framing steekt, zegt de ondernemer: "Je bent schuldig totdat je je onschuld hebt bewezen, maar sommige vragen over transacties zijn gewoon niet meer te beantwoorden."

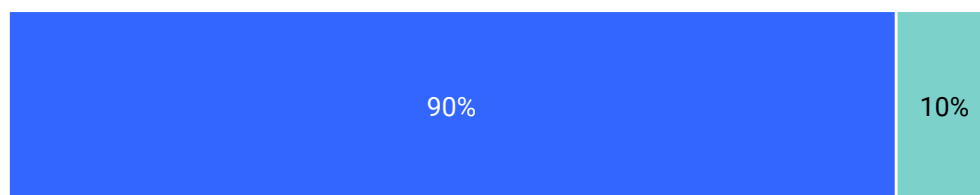
### 3.2.2 PEP's: veel last van controlemaatregelen

We hebben informatie ingewonnen bij 75 oud-politici en eindrechters.<sup>5</sup> Meer dan 90% van deze PEP's zegt in de onderzoeksperiode gecontroleerd te zijn door hun bank (zie figuur 6). 60% van deze PEP's zegt dat hun familieleden ook zijn gecontroleerd door de bank. De Wwft verplicht banken dit te doen.

**Figuur 6** *Percentage gecontroleerde PEP's*

**90% van de PEP's die de vragenlijst ingevuld hebben zegt gecontroleerd te zijn door hun bank**

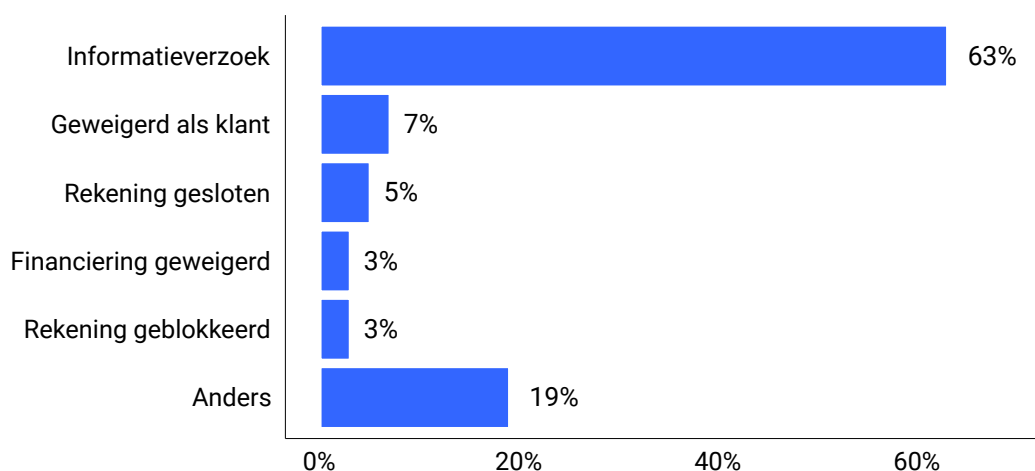
■ Wel gecontroleerd ■ Niet gecontroleerd



Net zoals de horecaondernemers zeggen deze PEP's het meest te maken te hebben met informatieverzoeken, maar het blokkeren of sluiten van een rekening, het weigeren van financiering of het weigeren als klant komt ook voor (zie figuur 7).

**Figuur 7** Maatregelen door banken bij PEP's<sup>6</sup>

**De vaakst toegepaste controle bij de PEP's die de vragenlijst ingevuld hebben was een informatieverzoek**



De PEP's die onze vragenlijst hebben ingevuld geven aan dat hun bank bij een maatregel vaak zegt dat hun PEP-status de reden is om de maatregel te treffen. Dit is zeker het geval bij verstreckende maatregelen, zoals het weigeren van een bankrekening. Tot slot zeggen de PEP's bij wie we informatie ingewonnen hebben veel last te hebben van de controlemaatregelen. Dit valt uiteen in enerzijds administratieve last: de moeite die het kost om aan de informatieverzoeken te voldoen en om banken zover te krijgen getroffen maatregelen op te heffen. En anderzijds ervaren PEP's emotionele last: met name de controle van ouders en kinderen wordt als disproportioneel ervaren (zie tekstkader).

Een PEP wilde een lening afsluiten om zijn huis te verbouwen. De lening werd geweigerd door de bank omdat de controlelasten voor een PEP te hoog zijn. Hierdoor moet de PEP voortaan altijd aankruisen dat hem een lening is geweigerd bij een nieuwe leningaanvraag. Dit geldt ook voor zijn partner. Zijn moeder van 83 heeft een informatieverzoek van de bank ontvangen om uit te leggen waar het vermogen vandaan komt dat zij als erfenis heeft ontvangen.

### 3.2.3 Religieuze instellingen: uiteenlopende ervaringen

We hebben informatie ingewonnen door gesprekken te voeren met koepelorganisaties van de volgende kerkgenootschappen in Nederland: moskeeën, katholieke kerken, protestantse kerken en migrantenkerken. We hebben daarnaast onder de achterbannen van sommige koepelorganisaties een vragenlijst uitgezet, maar de respons hierop was te laag om gedegen uitspraken te doen.

Alle religieuze instellingen die we gesproken hebben, hadden te maken met controlemaatregelen. Ze hebben ook allemaal de gevolgen van die controlemaatregelen ervaren. Als bijvoorbeeld hun rekening wordt geblokkeerd, kunnen ze geen betalingen meer verrichten namens de religieuze instelling.

Toch zijn er ook verschillen tussen religieuze instellingen. Hoewel alle religieuze instellingen met controles te maken hebben gehad die vergaande gevolgen hebben, liggen die voor katholieke en protestantse kerken meer in het verleden, terwijl dit voor moskeeën en migrantenkerken ook nu nog voorkomt. Onderstaand tekstkader schetst hoe protestantse kerken een aantal jaar geleden als klant geweigerd werden door hun bank.

Een protestantse kerk moet na de fusie van haar gemeente met een andere gemeente een naamswijziging doorgeven aan de bank waar ze al meer dan 20 jaar klant was. De bank liet toen weten de rekening te zullen sluiten omdat ze geen kerken meer als klant wilde aanhouden. Dit was een schok voor het kerkbestuur. Ze zijn overgestapt naar een andere bank.

Nu hebben protestantse en katholieke kerken vooral nog te maken met vragen van de bank naar aanleiding van een verandering in hun bestuur (zie kader). Dit komt deels doordat katholieke en protestantse kerken steeds minder met contante collectes zijn gaan werken. Zij krijgen dus over contante transacties minder vragen.

Een katholieke kerk moet na een bestuurswissel informatie over de nieuwe bestuurder aanleveren om voor die bestuurder tekenbevoegdheid te kunnen regelen. Het kost de kerk veel moeite alle informatie en handtekeningen te verzamelen.

Moskeeën geven daarentegen aan dat zij nog steeds vaak vragen krijgen over transacties die ze doen. Vragen kunnen zowel over transacties naar het buitenland als over binnenlandse transacties gaan. Deze transacties hebben niet persé met contante collectes te maken. Het steekt moskeeën dat ze steeds opnieuw vragen krijgen over collectes rond ramadan. De toon van vragen wordt als bot ervaren. Onderstaand tekstkader schetst de gevolgen die niet op tijd voldoen aan een verzoek kunnen hebben.

Een moskee maakt een bedrag over naar zijn moskeekoepel voor een inzamelingsactie. Het moskeebestuur krijgt even later een brief van de bank met de vraag uit te leggen hoe de moskee aan dat geld komt en wat ermee gaat gebeuren. Als het bestuur niet op tijd reageert, wordt zijn rekening geblokkeerd. Het moskeebestuur, dat uit vrijwilligers bestaat, ziet de brief pas een week nadat hij was bezorgd, en schrikt zo van de toon dat het niet goed weet wat te doen. Het bestuur reageert niet op tijd en de rekening wordt geblokkeerd. Het duurt een maand tot de rekening weer wordt vrijgegeven. Tot die tijd betalen de moskeebestuurders de salarissen van werknemers uit eigen zak.

Migrantenkerken geven aan een ander probleem te hebben met banken dan de andere kerken. Zij hebben moeite om een rekening geopend te krijgen. Hoewel de bank dat niet expliciet tegen hen zegt, vermoeden ze dat dit komt omdat ze hun herkomst hebben in hoogrisicolanden (zie tekstkader).

Een migrantenkerk met herkomst in Venezuela heeft veel moeite om een rekening geopend te krijgen. De bank wil eigenlijk niet zeggen waarom ze de kerk weigeren als klant, maar laat per ongeluk vallen dat het is vanwege de herkomst van de kerk. Het duurt uiteindelijk anderhalf jaar voor de kerk een rekening geopend krijgt. In de tussentijd heeft de kerk al haar betalingen contant gedaan.

De besturen van moskeeën en migrantenkerken die we gesproken hebben, ervaren de controlemaatregelen daarnaast als een signaal van wantrouwen door de samenleving. Volgens hen neemt het vertrouwen in de Nederlandse samenleving af onder kerk- en moskeebesturen en hun gelovigen, omdat ze zich gecontroleerd voelen.

Het contact met de bank is volgens alle bevraagde religieuze instellingen moeizaam, hoewel hier volgens een aantal koepels een positieve ontwikkeling is ingezet doordat sommige banken specialistische helpdesks hebben ingesteld. Alle vertegenwoordigende koepels hebben in meer of mindere mate contact gezocht met banken om problemen op te lossen. De protestantse en katholieke koepels geven aan dat zij door het goede contact makkelijker een oplossing vinden voor moeilijke vragen van banken.

### 3.3 FIU-database: indicaties voor disproportionele controles

Tijdens ons onderzoek bij de FIU zagen wij aanwijzingen voor discriminatie door banken van bepaalde groepen. Uit ons onderzoek naar meldingen bij de FIU komt naar voren dat banken vaker transacties melden van personen met een buitenlands klinkende achternaam. We kunnen niet vaststellen of dat een gerechtvaardigd doel dient.

Voor dit onderzoek hebben we meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU onderzocht. Voor 217 meldingen die gedaan zijn naar aanleiding van een vermoeden van witwassen zijn we nagegaan of daarin vaker personen met een buitenlands klinkende naam voorkomen. 61,8% van deze 217 meldingen gaat over iemand met een buitenlands klinkende naam. Dit staat niet in verhouding tot het aantal mensen met een migratieachtergrond in Nederland.<sup>7</sup> Dit betekent dat banken vaker een melding doen over iemand met een buitenlands klinkende naam dan over iemand met een niet-buitenlands klinkende naam.

Hierbij viel op dat we in deze meldingen vooral namen zagen die gerelateerd zijn aan landen uit het Midden-Oosten en Oost-Europa. Uit ons onderzoek is hier geen duidelijke verklaring voor naar voren gekomen.

In het kader hieronder geven we 2 *fictieve meldingen* aan de FIU weer. Vanwege het staatsgeheime karakter van de FIU-database kunnen we daaruit niet citeren. Wij hebben daarom zelf voorbeelden van meldingen gemaakt die geïnspireerd zijn op meldingen uit de database uit 2023.

#### **Fictieve melding van bank over cliënt met buitenlandse naam, die veel vragen over een laag bedrag krijgt, wat leidt tot beëindiging rekening**

Bank C heeft de relatie met cliënt Z op 1-1-2023 beëindigd vanwege het niet kunnen beheersen van witwasrisico's. De bank vindt dat cliënt de bank onvoldoende informatie heeft gegeven, waardoor de bank het onderzoek niet goed heeft kunnen afronden.

De bank heeft gezien dat op de rekening van cliënt op 1-1-2022 er 2 transacties van samen € 3 zijn ontvangen via een betaalverzoek. Verder heeft deze cliënt tussen 2-1-2022 en 5-2-2022 in 12 transacties een totaalbedrag van € 150 bijgeschreven, ook via betaalverzoeken.

Om deze reden worden alle transacties geclusterd in één melding.

Cliënt Z heeft verklaard dat zij de gelden heeft ontvangen van familieleden.



Het geld is bedoeld om bij te dragen aan een operatie van een zuster in Irak die zelf geen inkomen heeft. Cliënt Z geeft aan het geld naar Irak te sturen, maar in het betalingsverkeer zijn geen transacties naar Irak zichtbaar.

Cliënt Z heeft ondanks herhaaldelijke verzoeken niet meer gereageerd op aanvullende vragen en heeft geen onderbouwende documentatie aangeleverd die kan aantonen voor welke operatie het geld bedoeld is en of het geld daaraan daadwerkelijk is besteed. Daarom zijn voor bank C het doel en de uiteindelijke bestemming van de betaalverzoeken niet goed inzichtelijk.

**Fictieve melding van bank over een cliënt die contanten stort, vragen hierover beantwoordt met “Het is een cultureel gebruik” waarna de bank de transacties alsnog meldt.**

Een particuliere klant is in beeld gekomen vanwege een contante storting van € 19.000 in 10 transacties op rekeningnummer XX t.n.v. XX. Contanten zijn gestort met de volgende coupures: 10 x € 200, 20 x € 1 00 en 300 x € 50. De gelden worden overgeboekt naar een eigen spaarrekening (€ 18.000) en naar rekeningnummer XX ten name van XX (€ 1.000). Dit lijkt te gaan om een familielid. De klant verklaart tijdens navraag dat hij de gelden ontvangen heeft van vrienden en familie, als bruiloftscadeaus. Gezien de herkomst van de klant, is het niet ongebruikelijk in deze cultuur om contanten te schenken tijdens bruiloften. Echter blijft het onvoldoende inzichtelijk wat de herkomst is van de contante gelden, en zijn de contante stortingen niet gebruikelijk voor deze rekening. De bank geeft aan de transacties te melden vanwege het niet kunnen uitsluiten van witwasrisico's.

We zijn ook nagegaan of bij bepaalde sectoren het aandeel meldingen over een persoon met een buitenlands klinkende naam hoger is. We zien dat dit vooral voorkomt bij meldingen over personen die werken in de gezondheids- en welzijnszorg, prostitutie (zie kader), autohandelaren, transport, handel en (online) kansspelen. Er waren ook sectoren waarover juist minder vaak meldingen werden gedaan over personen met een buitenlands klinkende achternaam, zoals cryptohandel.

#### **Fictieve melding van bank over slachtoffer van uitbuiting, wat leidt tot beëindiging rekening van het slachtoffer**

We maken melding van client B van onze bank. Client B is bij ons opgevallen door een snelle doorstroom van geld op haar rekening. Wij vermoeden dat client B slachtoffer is van seksuele uitbuiting. Haar inkomsten komen namelijk vooral van een website waarbij iemand abonnees tegen betaling toegang kan bieden tot seksueel getint beeldmateriaal. Verder komt er geld van onbekende rekeningnummers, waardoor witwassen niet kan worden uitgesloten. Daarom beëindigen we de rekening.

De cliënt doet vanaf haar rekening bij de bank uitgaven aan een prostitutiesite, en aan iemand die XX heet. Er worden geen reguliere uitgaven vanaf de rekening gedaan. Cliënt B komt uit Roemenië, en behoort daarmee tot een kwetsbare groep omdat ze vrijwel zeker het Nederlands rechtssysteem niet goed kent. Onze navraag bij cliënt B leert dat XX haar vriend is. We denken dat client B niet over haar eigen geld kan beschikken.

Hoewel de oververtegenwoordiging van personen met buitenlands klinkende achternamen in de meldingen van de 8 banken kan wijzen op discriminatie, hoeft dit niet automatisch zo te zijn. Bij arbeidsuitbuiting kunnen bijvoorbeeld vaker arbeidsmigranten uit bepaalde landen betrokken zijn. Ook staan sommige landen op risicolijsten, bijvoorbeeld als het gaat om sancties, waardoor transacties met deze landen vaker naar boven komen. Tegelijkertijd is niet vast te stellen of dit de volledige oververtegenwoordiging van buitenlands klinkende namen kan verklaren. Deze oververtegenwoordiging zou verdedigbaar zijn als deze objectiveerbaar is. Die verklaring hebben wij in ons onderzoek bij de FIU niet aangetroffen.

### **3.4 Inzicht in gevolgen voor burgers en bedrijven**

Burgers en bedrijven kunnen door onnodige of mogelijk zelfs discriminerende controles van banken vervelende en ingrijpende gevolgen ervaren. We hebben ook gekeken naar de mate waarin de ministers van Financiën en JenV, DNB en de FIU inzicht hebben in deze gevolgen voor burgers en bedrijven.

#### **3.4.1 Inzicht van ministers**

Afgelopen jaren zijn er in de media diverse signalen geweest over negatieve gevolgen van de anti-witwasaanpak voor burgers en bedrijven. In onze onderzoeksperiode gaat het onder andere om signalen over de autobranche en sekswerkers. De minister van Financiën informeert zich via diverse gremia, waaronder het maatschappelijk overleg betalingsverkeer, over negatieve gevolgen voor burgers en

bedrijven. Ook laat de minister onderzoek doen. We wijzen er nog op dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de anti-witwasrichtlijn zonder discriminatie wordt uitgevoerd (zie § 2.2.1).

Door signalen vanuit islamitische organisaties is de minister van Financiën sinds april 2022 op de hoogte van mogelijke discriminatie in de bankensector. Deze signalen bereiken het ministerie via een memo van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. We geven een deel van deze memo weer in het kader hieronder.

#### **Voorbeeld uit een memo van het ministerie van SZW**

Een bank gaf bij een moskee aan dat het niet mogelijk is dat men zoveel geld zou ophalen na een gebed. Het moskeebestuur heeft aan de bank aangegeven dat men mag komen kijken waarop de bank aangaf dat niet te willen. Dit geeft moskeebesturen een machteloos gevoel.

Gevolg: de moskee pot dit geld op in de moskee, omdat zij dit niet kan storten. Dit maakt de moskee gevoelig voor diefstal en brengt een veiligheidsrisico met zich mee. [...] Moskeebesturen geven aan dat banken hen bij navraag laten weten wel zaken met moskeeën te willen doen, maar dat de banken worden belemmerd door regels en wetten van de overheid, zoals de Wwft.

Een jaar later geeft de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme een kritisch interview in dagblad Trouw (2023). Rond deze periode voert het ministerie ook gesprekken met islamitische organisaties en de bankensector over mogelijke discriminatie.

De minister van Financiën laat vervolgens onderzoek doen door KPMG naar discriminatie in de bankensector (KPMG, 2024). Dit onderzoek wordt in mei 2024 naar de Kamer gestuurd. Parallel is er onderzoek van DNB en onderzoek door de de bankensector zelf verricht. In 2025 geeft de minister aan (ervaren) discriminatie in de bankensector jaarlijks te blijven monitoren.

Sinds 2022 nemen de ministers van Financiën en JenV in diverse verbeterprogramma's acties op om de gevolgen voor burgers en bedrijven, waaronder discriminatie, te beperken. De acties leiden nog niet tot resultaat. Hier gaan we in § 7.2 dieper op in.

### 3.4.2 Inzicht van DNB

Tijdens ons onderzoek bij DNB lichtte DNB in gesprekken toe dat zij vanaf 2022 meer is gaan kijken naar de gevolgen van de anti-witwasaanpak. DNB organiseert diverse rondetafelgesprekken met partijen zoals banken, de Autoriteit Persoonsgegevens en het ministerie, waarin de uitwerking van de anti-witwasaanpak in de praktijk wordt besproken.

DNB heeft thematisch onderzoek gedaan naar discriminatie bij de toepassing van de Wwft. In dat onderzoek constateert DNB dat discriminatiebeleid bij banken vooral gericht is op de eigen medewerkers en niet op de bejegening van klanten. Daarnaast deed DNB in 2025 onderzoek naar disproportionele controles door banken.

We hebben – op 1 uitzondering na – niet gezien dat de gevolgen voor burgers en bedrijven expliciet onderdeel zijn van de veldonderzoeken van DNB bij banken op de naleving van de Wwft.

### 3.4.3 Inzicht van de FIU

De FIU weet niet hoe banken hun controles uitvoeren. De FIU ontvangt alleen meldingen van ongebruikelijke transacties. Zij geeft aan alert te zijn op signalen van mogelijke discriminatie. De FIU kan over deze signalen vervolgens in gesprek gaan met de bank. Bijvoorbeeld als zij denkt dat banken nationaliteit als criterium hanteren om ongebruikelijke transacties te melden. We hebben geen aanwijzingen dat er in de werkzaamheden van de FIU zelf sprake is van enige vorm van discriminatie.

## 3.5 Aanwijzingen voor discriminatie

Het is inherent aan de aanpak van witwassen dat onderscheid wordt gemaakt. Hoogrisicogroepen worden méér gecontroleerd dan groepen met een laag risico. Dat hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Toch zien wij aanwijzingen dat de anti-witwasaanpak in de praktijk discriminerend uitpakt. Hiermee bedoelen we dat we een onderscheid zien in de praktijk zonder dat we hier een plausibele verklaring of rechtvaardiging voor zien (zie kader).

Discriminatie is ongelijke behandeling op basis van kenmerken zoals religie, nationaliteit of ras. Discriminatie kan direct of indirect zijn. Bij indirecte discriminatie lijkt het alsof een norm neutraal is, maar pakt het in de praktijk discriminerend uit. De Algemene wet gelijke behandeling bepaalt dat indirecte discriminatie is toegestaan als het een gerechtvaardigd doel dient.

Hierbij moet de belangrijke kanttekening gemaakt worden dat we geen onderzoek hebben gedaan bij banken, en dus niet weten welke criteria banken hanteren bij hun anti-witwascontroles.

We baseren onze observatie op de volgende onderdelen van ons onderzoek:

- Banken doen naar verhouding veel meer meldingen van transacties van mensen met een buitenlands klinkende achternaam dan van mensen met een niet-buitenlands klinkende achternaam. Dit zal deels komen doordat zij verplicht zijn de sanctiewet en de lijst met hoogrisicolanden van de FATF toe te passen bij het beoordelen van transacties. Dat zal de oververtegenwoordiging van sommige landen verklaren, maar het is niet zeker dat het alle oververtegenwoordiging van buitenlands klinkende namen verklaart.
- Moskeeën geven aan dat er vaak naar het doel en de herkomst van hun transacties gevraagd wordt. Voor zover we dit kunnen vergelijken met wat we van katholieke en protestantse kerken gehoord hebben, valt op dat er bij moskeeën een link met contante collectes lijkt te missen. Ook valt op dat het niet alleen om buitenlandse transacties gaat, die mogelijk uitgelicht worden door toepassing van de lijst met hoogrisicolanden, maar ook over binnenlandse transacties. Dit verschil in behandeling van moskeeën ten opzichte van katholieke en protestantse kerken zien we als aanwijzing van discriminatie.
- Uit ons onderzoek blijkt dat de minister van Financiën al sinds 2022 signalen over discriminatie ontvangt van islamitische organisaties. Ons eigen onderzoek onder religieuze instellingen vond plaats in 2025.
- Andere partijen geven ook aan aanwijzingen voor discriminatie te hebben. DNB doet onderzoek naar de aanpak van discriminatie door banken. De minister van Financiën heeft het in zijn beleid over (ervaren) discriminatie en monitort discriminatie in de bankensector jaarlijks.

Als de anti-witwasaanpak aantoonbaar werkt en op risico's is gebaseerd kan dat een rechtvaardiging zijn om onderscheid tussen groepen burgers en bedrijven te maken. Het is noodzakelijk dat een dergelijk onderscheid gerechtvaardigd is. In het volgende hoofdstuk laten we zien dat effectiviteit van de anti-witwasaanpak onbekend is. Daarmee ontbreekt een noodzakelijk onderdeel van de rechtvaardiging.

# 4.

## Inzicht in effectiviteit anti-witwasaanpak

### 4.1 Conclusies

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven dat sommige groepen burgers en bedrijven negatieve gevolgen van de anti-witwasaanpak ervaren. In een risico-gebaseerde anti-witwasaanpak moeten strenge maatregelen gericht zijn op feitelijke witwasrisico's. Het doel moet zijn dat deze witwasrisico's moeten worden voorkomen of worden opgespoord. In dit hoofdstuk onderzoeken we wat er bekend is over de effectiviteit van de anti-witwasaanpak.

De conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- In preventie van witwassen is weinig inzicht. Dat komt ook omdat preventie lastig te bewijzen is. De werkzaamheden van DNB en de FIU dragen nog beperkt aantoonbaar bij aan het voorkómen van witwassen (§ 4.2).
- Om witwassen goed op te sporen, zijn kwalitatief goede meldingen bij de FIU nodig. Uit ons onderzoek naar 1015 meldingen blijkt dat een betere kwaliteit van meldingen mogelijk is. Er zitten bijvoorbeeld grote verschillen in de kwaliteit van meldingen tussen banken. Maar we stellen vast dat de FIU zelf de kwaliteit van meldingen niet analyseert (§ 4.3).
- Banken maken hoge kosten voor de bestrijding van witwassen. Door ons onderzochte banken geven bij DNB aan dat zij tussen 2021 en 2024 16,7% meer kosten zijn gaan maken. Banken zetten ongeveer 13.000 fte in om witwassen te bestrijden. De FIU zet 64 fte in en DNB ongeveer 20 fte (§ 4.4).

## 4.2 Inzicht in preventie beperkt

Het voorkomen van witwassen is ingewikkeld om te bewijzen. Als een bank bijvoorbeeld zelden afscheid neemt van criminele klanten, kan dat een teken zijn dat preventieve maatregelen tegen deze klanten goed werken. Maar het kan ook komen doordat de bank te weinig onderzoek doet naar mogelijk criminele klanten. Daardoor zijn absolute uitspraken over preventie van witwassen niet mogelijk.

### **Beperkt inzicht DNB in preventie**

Ons onderzoek laat zien dat DNB geen inzicht heeft in de mate waarin banken door het integriteitstoezicht beter in staat zijn om witwassen te voorkomen. We zien dat DNB in haar toezicht de preventie van witwassen niet onderzoekt, maar zich richt op de vraag of er procedures zijn om witwassen te herkennen.

DNB constateert dat banken niet risicogebaseerd werken. Banken passen uniforme controleprocedures toe die mogelijk geen relatie hebben met het voorkomen van witwassen. Een oorzaak hiervan is dat banken risicomijdend invulling geven aan de anti-witwasregels, mede vanwege het strenge toezicht van DNB.

### **Geen andere studies beschikbaar**

De ministers van Financiën en JenV hebben nog geen overkoepelende evaluatie van de opbrengsten van de anti-witwasaanpak uitgevoerd. Er zijn wel evaluaties over delen van de anti-witwasketen.

De vraag of de naleving van de Wwft bijdraagt aan preventie is geen onderdeel van evaluaties, zoals de 5-jaarlijkse zbo-evaluatie van DNB door het ministerie van Financiën uit 2021 (KWINK-groep, 2021), de evaluatie van de Europese Bankenautoriteit (EBA, 2022) en de evaluatie van de FATF (2022).

### **Analyses FIU behulpzaam, maar impact beperkt**

De FIU doet analyses naar specifieke vormen van witwassen en onderliggende delicten. Op basis van deze analyses deelt de FIU inzichten die melders kunnen helpen bij het eerder herkennen hiervan. De FIU verspreidt verschillende typen kennisproducten op basis van eigen onderzoek, zoals het publiceren van praktijkvoorbeelden op haar website. Hoewel de gepubliceerde praktijkvoorbeelden inhoudelijk relevant zijn, zorgt de gevoeligheid van de onderwerpen ervoor dat ze relatief maar weinig gedetailleerde informatie bevatten.

Sinds 2023 hanteert de FIU daarnaast 3 andere soorten kennisproducten voor meldingsplichtige instellingen die meer gedetailleerde informatie kunnen bevatten. Dit zijn: FIU-alerts om het risicomanagement te verbeteren, FIU-instructies over hoe meldingen van ongebruikelijke transacties moeten worden ingediend, en FIU-kennisupdates om trends en fenomenen die uit onderzoek of samenwerking met binnenlandse of buitenlandse partners onder de aandacht te brengen. We stellen vast dat de FIU in 2023 en 2024 nog weinig van deze kennisproducten heeft opgesteld.

## 4.3 Bijdrage meldingen aan bestrijding witwassen

### 4.3.1 Kwaliteit meldingen verschilt

De FIU ontvangt meldingen van ongebruikelijke transacties van banken. Voordat banken een melding doen bij de FIU hebben ze zelf al onderzoek gedaan naar de cliënt en het rekeninggebruik. Op basis van dit onderzoek kunnen banken besluiten één of meer transacties als ongebruikelijk door te geven aan de FIU. Als het na onderzoek door de bank toch niet ongebruikelijk lijkt te zijn, meldt de bank de transacties ook niet aan de FIU. Op dit deel van de transacties is geen zicht.

Kwalitatief goede meldingen aan de FIU dragen bij aan een effectieve witwasbestrijding. Hierbij is het van belang dat melders de relevante transacties herkennen en op een begrijpelijke manier doorzetten naar de FIU. Het aantal meldingen door banken is sinds 2020 sterk toegenomen (zie ook figuur 1). Deze toename kan invloed hebben op de kwaliteit van de meldingen.

We merken op dat onbekend is hoeveel meldingen worden gedaan over de door ons onderzochte groepen en in hoeveel gevallen daadwerkelijk witwassen wordt vastgesteld.

#### **Kwaliteit meldingen volgens de FIU**

Artikel 16 Wwft beschrijft minimumvereisten voor wat in de meldingen opgenomen moet zijn. De FIU controleert bij ontvangst van de meldingen alleen of ze voldoen aan het minimale en analyseert zelf de kwaliteit van meldingen niet.

Een bank kan melden volgens objectieve indicatoren, zoals bij transacties vanaf een bepaald grensbedrag. Een bank kan ook melden omdat zij zelf de transactie ongebruikelijk vindt. Dit is een subjectieve melding. Volgens de FIU is het in dat geval het belangrijkste dat duidelijk is wat ongebruikelijk is aan de transactie. Hiervoor is vooral de transactiebeschrijving van belang.

Er zitten tussen en binnen banken verschillen in stijl en kwaliteit van meldingen aan de FIU. Transacties worden op gevarieerde manier gemeld: banken kunnen aparte transacties melden, maar een melding kan ook meer (of veel) transacties van één klant bevatten, bijvoorbeeld over een bepaalde periode. Er worden ook vervolgmeldingen gedaan, waarbij een deel van het onderzoek in een andere melding wordt beschreven. Volgens de FIU is meer uniformiteit in de meldingen behulpzaam.

### **Onze analyse van de kwaliteit van meldingen**

Wij hebben in onze deelwaarneming van meldingen van banken uit 2023 een eigen analyse uitgevoerd naar de kwaliteit van het de deel van de meldingen die niet over fraude gaan. We hebben aan alle meldingen een score tussen 1 (laag) en 6 (hoog) toegekend. De score is samengesteld uit 6 kwaliteitschecks, o.a. over of duidelijk was wie bij de gemelde transactie(s) betrokken waren, waarom de bank de transactie heeft onderzocht en waarom de transactie gemeld is.

#### **Fictief voorbeeld van een (korte) goede melding**

Een zakelijke klant is in beeld gekomen vanwege een contante opname met een totaalbedrag van € 50.000, in 25 transacties. XX is enige uiteindelijke eigenaar van de onderneming XX (KVK:12345678). Onderneming is een bouwbedrijf (SBI: xxxx), dat vooral als klusjesbedrijf actief lijkt (website: xxx). Van 01-01-2023 t/m 01-07-2023 is er € 100.000 aan inkomsten binnengekomen door factuurbetalingen van diverse branchegerelateerde ondernemingen. Het is aannemelijk dat de klant werkzaamheden voor deze partijen heeft uitgevoerd. Daarnaast is er € 50.000 aan inkomsten binnengekomen in 5 transacties van rekeningnummer XXX t.n.v. XXX met beschrijvingen als "lening deel 1". Relatie tussen XXX en de klant is niet duidelijk. Tijdens navraag kon de klant geen relevante documentatie aanleveren voor de lening, en kon hij dit niet bevredigend onderbouwen. Gezien de onduidelijke herkomst van de gelden, en de grote contante opname kunnen witwasrisico's niet uitgesloten worden.

In tabel 1 staat voor 5 grotere banken in ons onderzoek de gemiddelde kwaliteitsscore.

**Tabel 1** Gemiddelde kwaliteitsscore meldingen (N=647)

| Bank | Gemiddelde kwaliteitsscore |
|------|----------------------------|
| 1    | 4.9                        |
| 2    | 4.8                        |
| 3    | 4.8                        |
| 4    | 3.8                        |
| 5    | 2.7                        |

We zien dat 3 van de 5 grotere banken een relatief hoge kwaliteitsscore hebben en 1 bank een lage kwaliteitsscore heeft. De kwaliteit van de meldingen tussen banken loopt sterk uiteen. Bij diverse banken zagen we terug dat er lang niet altijd door hen werd uitgelegd waarom de transactie(s) bij de banken in beeld kwamen en waarom de klant onderzocht is. Het viel op dat meldingen vaak begonnen met een beschrijving van de contante bedragen en de gebruikte coupures in de transactie, maar dit wordt dan niet expliciet als aanleiding benoemd.

#### **Pieken zichtbaar in FIU-meldingen, met impact op kwaliteit**

In onze analyse waren ‘meldpieken’ te zien waarbij banken in een korte periode relatief veel meldingen doen, vaak in 1 dag. Voor 1 van de grootbanken zagen we dat de gemiddelde kwaliteitsscore tijdens een meldpiek aanzienlijk lager is dan de gemiddelde kwaliteitsscore van meldingen buiten de piekweek. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door gebruik van standaardteksten zonder inhoudelijke toelichting.

Er zijn indicaties dat de meldpiek het gevolg kan zijn van afspraken tussen de bank en DNB in hersteltrajecten, bijvoorbeeld dat banken een bepaalde actie aan het einde van het kwartaal afgerond moeten hebben. De FIU geeft aan dat onderzoeken van DNB ertoe kunnen leiden dat er soms ineens meer meldingen worden gedaan.

#### **Fictief voorbeeld van een slechte standaardmelding**

Bank A heeft de zakelijke relatie met cliënt X op 1-1-2023 beëindigd. Uit het cliëntenonderzoek bleken onacceptabele risico's en indicaties van witwassen en/of financieren van terrorisme. We beëindigen de relatie vanwege het niet kunnen bewijzen van herkomst of bestemming van de financiële middelen.

## 4.3.2 Geen inzicht in aandeel witwassen en financiële omvang

### Aandeel witwassen in meldingen onduidelijk

We hebben geen goed beeld kunnen krijgen van hoeveel meldingen van ongebruikelijke transacties over witwassen de FIU heeft ontvangen, en hoeveel daarvan als verdachte transactie zijn verklaard. De FIU analyseert meerdere meldingen in een dossier, bijvoorbeeld een dossier over een crimineel netwerk. Dat dossier krijgt een delict-label op basis van de inzichten van de FIU-analist, bijvoorbeeld 'witwassen'. Niet alle meldingen en transacties in dat dossier gaan per definitie over witwassen. In de externe jaaroverzichten worden die meldingen wel allemaal als witwasmeldingen geteld. Hierdoor geven de cijfers over witwassen mogelijk een vertekend beeld.

Op basis van cijfers die de FIU publiceert zou het aandeel verdachte transacties dat te maken heeft met witwassen jaarlijks tussen de 33% en de 67% liggen. Dit grote verschil kan te maken hebben met hoeveel witwasdossiers de FIU in dat jaar oppakt. En niet hoeveel meldingen de FIU ontvangt of waar die meldingen over gaan.

56,2% van de onderzochte meldingen betrof een verdenking van witwassen. Circa een derde van alle meldingen in 2023 was gerelateerd aan fraude (36%). Voor 4,3% van de meldingen konden wij niet beoordelen wat de reden was dat de bank de transactie aan de FIU meldt, omdat de melding hierover te weinig informatie bevatte.

### Financiële omvang witwassen niet duidelijk

In viermaandelijks interne overzichten van de FIU wordt aangegeven wat de financiële omvang is van verdachte transacties gerelateerd aan witwassen. Dit verschilt sterk, tussen € 2,8 miljard en € 13,3 miljard. Daarbij wordt de financiële omvang van alle verdachte transacties in het dossier bij elkaar opgeteld, terwijl niet helemaal zeker is dat deze verdachte transacties daadwerkelijk aan witwassen zijn gerelateerd. Daar komt bij dat bedragen in de ongebruikelijke transactie niet altijd goed overeenkomen met de werkelijkheid. Zo komt het voor dat er schattingen worden ingevuld, of dat de melding gaat over een aantal transacties terwijl er maar 1 bedrag van 1 transactie is opgegeven. Er is dus geen goed inzicht in de financiële omvang van witwastransacties die de FIU verdacht verklaart.

### Geen evaluaties bestrijding witwassen

We hebben geen evaluatie aangetroffen waarin de opbrengsten van de anti-witwas-aanpak zijn onderzocht. Er zijn ook geen evaluaties over de kwaliteit van meldingen van banken aan de FIU .

## 4.4 Gevolgen voor banken

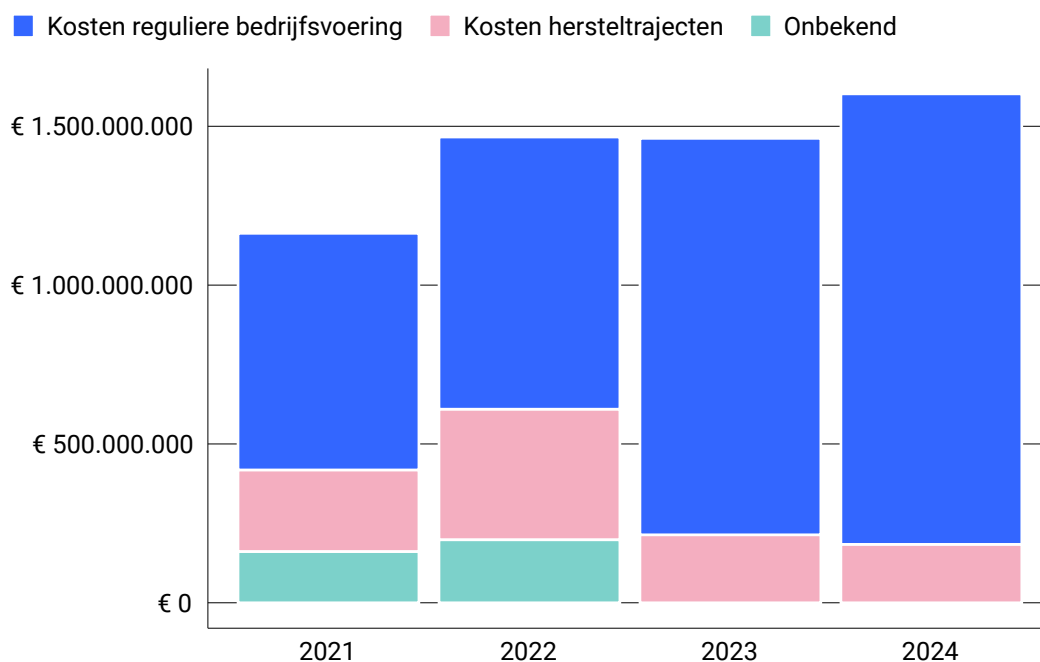
### Banken maken meer kosten

De kosten voor de anti-witwasaanpak in de bankensector worden primair gedragen door banken zelf. Banken betalen ook voor de toezichtkosten van DNB. Een deel van deze kosten wordt doorberekend aan klanten. Voor een volledig beeld hebben we daarom ook gekeken naar de kosten die banken maken.

Banken geven jaarlijks bij DNB aan hoeveel mensen en middelen zij nodig hebben voor de hersteltrajecten die DNB oplegt, maar ook aan de doorlopende naleving van de Wwft. In figuur 8 staan de kosten voor 8 onderzochte banken.

**Figuur 8** Kosten volgens banken (bron: data DNB, niet gecorrigeerd voor inflatie)

#### De kosten van reguliere bedrijfsvoering nemen toe



De kosten die banken maken, en de aantallen fte's aan personeel dat nodig is, betreffen steeds minder de hersteltrajecten en steeds meer de reguliere bedrijfsvoering bij banken. Daarbij zijn er grote verschillen tussen banken, zelfs als het aantal klanten wordt meegewogen. Banken geven bij DNB aan in 2021 €1,16 miljard aan kosten te maken voor de Wwft. In 2024 is dit circa € 1,6 miljard. Gecorrigeerd voor inflatie gaat het om een toename van 16,7% tussen 2021 en 2024.

DNB deelt deze informatie niet met de minister van Financiën. De minister heeft ook niet op een andere manier inzicht in de lasten van de naleving van de Wwft bij banken.

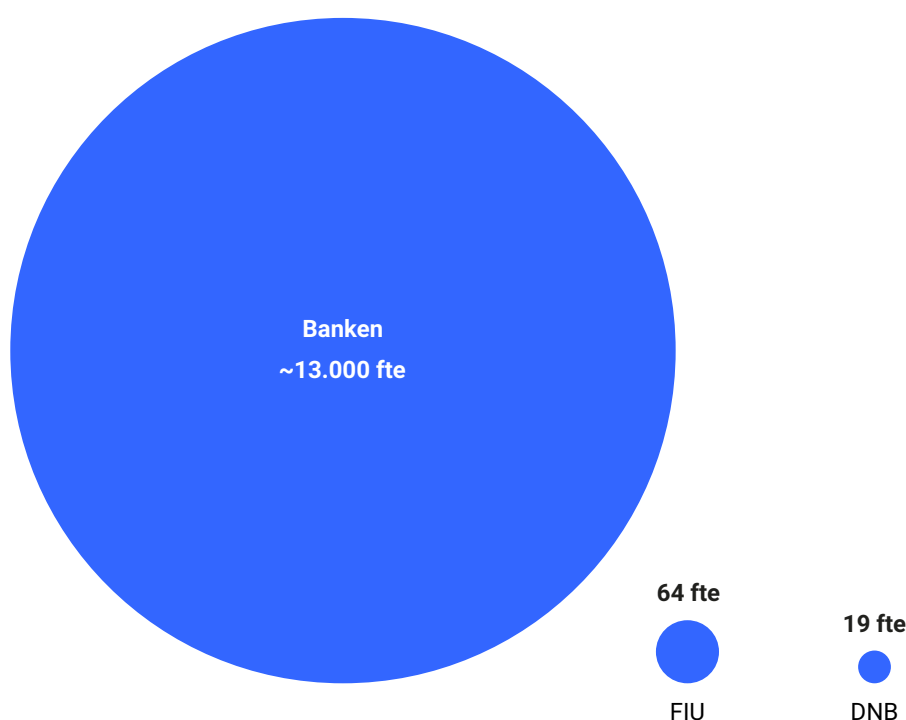
Het ministerie stelde gedurende ons onderzoek bijvoorbeeld dat veel kosten herleikbaar zijn tot hersteloperaties. Dat is anno 2024 niet meer het geval (zie figuur 8).

### **Personele capaciteit is ongelijk verdeeld**

De hoeveelheid mensen die werkzaam is bij de verschillende organisaties is ongelijk verdeeld over de keten heen. Figuur 9 illustreert hoeveel mensen werken aan anti-witwascontroles.

**Figuur 9** Aantallen fte ingezet bij DNB, FIU en banken

**Bij banken werken veel meer mensen aan anti-witwascontroles dan bij de FIU en DNB (2024)**



Banken zetten meer capaciteit in dan de FIU en DNB. Het is logisch dat banken flinke kosten moeten maken en personeel moeten inzetten om te voldoen aan de Wwft. Zij zijn immers de poortwachter. Wij vinden het belangrijk dat deze mensen een zinvolle maatschappelijke bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van witwassen. Dat is nu niet inzichtelijk. Het is aan de ministers van Financiën en JenV om daar verandering in te brengen, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de anti-witwasaanpak in Nederland. We komen daar in hoofdstuk 9 op terug.

# 5.

# Taakuitvoering DNB

## 5.1 Conclusies

In hoofdstuk 3 en 4 beschrijven we de gevolgen van de anti-witwasaanpak voor groepen burgers en bedrijven, en dat de effectiviteit van de anti-witwasaanpak onbekend is. In deze en de volgende hoofdstukken verklaren we hoe hun werkwijze hieraan heeft bijgedragen. In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van DNB in de Nederlandse anti-witwasaanpak.

DNB houdt integriteitstoezicht op de banken in hun rol als poortwachter. Over die taakuitvoering trekken wij de volgende conclusies:

- het integriteitstoezicht door DNB is in opzet risicogebaseerd (§ 5.2).
- In de praktijk volgt DNB nog beperkt deze opzet. We constateren dat er sprake is van langdurige hersteltrajecten bij banken die veel personele capaciteit van DNB vragen. Wij zien indicaties voor een capaciteitstekort bij DNB (§ 5.3).
- DNB evalueert niet waarom banken langdurig in hersteltrajecten blijven. We constateren dat DNB – naar eigen zeggen – heeft bijgedragen aan een risicomijdende houding bij banken. Daardoor zijn banken meer gaan doen dan nodig is, ook als er geen risico is op witwassen (§ 5.4).
- De onderzoeken en interventies van DNB bij banken zijn grotendeels navolgbaar. We maken 3 opmerkingen ten aanzien van de onderzoeken van DNB (§ 5.5).

## 5.2 Integriteitstoezicht DNB in opzet risicogebaseerd

Voor het toezicht heeft DNB een risicogebaseerde systematiek ontwikkeld: de Actualisering Toezicht Methodologie (ATM). Wij zijn van oordeel dat de opzet van het toezicht van DNB in de basis goed is. Het stelt DNB in staat om beredeneerd en risicogebaseerd integriteitstoezicht uit te voeren.

DNB zet elk jaar bij banken een vragenlijst uit, waarin ze banken onder andere vragen de ontwikkeling van hun klantenbestand weer te geven, hoe witwasrisico's beheerst worden en hoeveel kosten daarmee gemoeid zijn. Deze vragenlijst heet de integriteitsrapportage (IRAP). Aan de hand van de IRAP-data wordt aan elke bank een automatische risicoscore toegekend. DNB bepaalt vervolgens op basis daarvan een definitieve risicoscore voor elke bank.

Op basis van de definitieve risicoscore wordt een toezichtplan met prioriteiten voor de bank vastgesteld. Omdat dit toezichtplan in opzet een directe link heeft met de daadwerkelijke risico's op witwassen die spelen bij een bank, kan DNB op basis van zo'n plan risicogebaseerd toezicht houden.

## 5.3 Praktijk strookt niet met opzet

We constateren dat in de praktijk banken langdurig in hersteltrajecten zitten. Dit vraagt veel van de relatief beperkte capaciteit van DNB. In dit licht gezien wordt de ATM-werkwijze in de praktijk niet geheel nagevolgd.

### **Hersteltrajecten duren lang**

DNB doet onderzoek naar de naleving van de Wwft door banken. DNB registreert in 'probleemdossiers' welke banken langdurig niet voldoen aan de Wwft. Deze banken krijgen in de regel een interventiemaatregel opgelegd, en gaan een hersteltraject in waarin alle inzet gericht is op naleving van de Wwft. Bij een hersteltraject spreekt DNB met een bank af welke activiteiten de bank gaat ondernemen om aan de wettelijke eisen te voldoen. Ook wordt afgesproken wanneer dat het geval zal zijn.

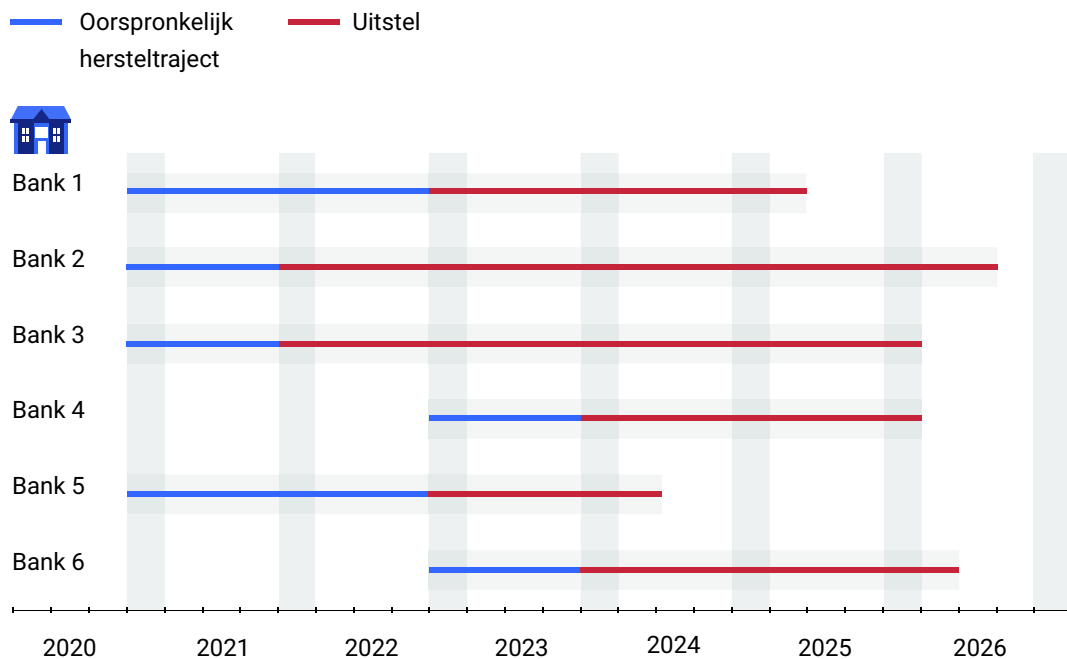
DNB heeft bij de door ons onderzochte banken in 6 van de 8 gevallen interventies gedaan. 6 banken kregen één of meerdere formele maatregelen opgelegd, zoals boetes of aanwijzingen. DNB heeft 6 banken één of meerdere informele maatregelen opgelegd, bijvoorbeeld een waarschuwing.

Figuur 10 laat zien dat de doorlooptijden van hersteltrajecten bij banken erg lang zijn. Bij de meeste banken worden de trajecten keer op keer verlengd, en schuift de

einddatum steeds verder naar achter. De meeste hersteltrajecten die in 2020 liepen waren eind 2024 nog niet afgerond. De uitloop is tot eind 2024 bij de meeste banken ongeveer 3 tot 4 jaar. Eén bank had een uitloop van anderhalf jaar en rondde in 2023 het hersteltraject af.

**Figuur 10** *Duur van door DNB aan banken opgelegde hersteltrajecten*

### Hersteltrajecten lopen vaak uit



### DNB maakt relatief weinig capaciteit vrij voor integriteitstoezicht

Het toezicht van DNB op de bankensector wordt gefinancierd door de bankensector. Het totaalbudget voor het toezicht van DNB stijgt van € 194,3 miljoen in 2021 tot € 252,7 miljoen in 2025. Het is niet duidelijk welk deel hiervan naar het integriteitstoezicht op banken gaat. De beschikbare capaciteit voor integriteitstoezicht is wel bekend. Tabel 2 laat de ontwikkeling daarvan zien in de periode 2020-2024. Voor de totale capaciteit voor het integriteitstoezicht op banken geldt dat er soms sprake is van inleen vanuit andere teams, bijvoorbeeld het team dat toezicht houdt op pensioenen. Die inleen is door ons opgeteld bij de totale capaciteit.

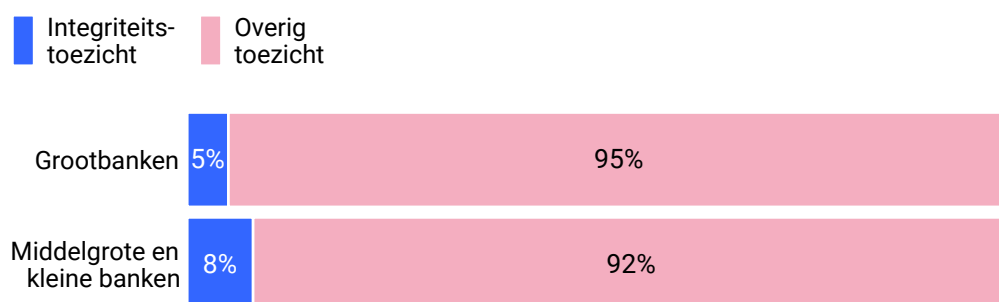
**Tabel 2** *Personele capaciteit DNB voor integriteitstoezicht banken (fte)*

| Jaar | Capaciteit team | Inleen | Totale capaciteit DNB voor integriteitstoezicht op banken |
|------|-----------------|--------|-----------------------------------------------------------|
| 2020 | 12              | 6      | 18                                                        |
| 2021 | 15              | 3      | 18                                                        |
| 2022 | 17              | 4      | 21                                                        |
| 2023 | 18              | -      | 18                                                        |
| 2024 | 19              | -      | 19                                                        |

DNB maakt relatief weinig capaciteit vrij voor het integriteitstoezicht op banken: in 2024 ongeveer 5% van de totale toezichtcapaciteit voor grootbanken, en ongeveer 8% van de totale toezichtcapaciteit voor middelgrote en kleine banken (zie figuur 11). Het overgrote deel van de capaciteit wordt ingezet voor 'prudentieel toezicht'. Hierbij controleert DNB of een organisatie financieel gezond is en aan de regels voldoet.

**Figuur 11** *Capaciteit DNB voor integriteitstoezicht in 2024*

**DNB besteedt een klein deel van zijn toezichtscapaciteit aan integriteitstoezicht**



### Indicaties voor capaciteitstekort

DNB voert het integriteitstoezicht op banken uit met een relatief klein team. We hebben vastgesteld dat de lopende toezichtwerkzaamheden van DNB in het kader van hersteltrajecten bij (groot)banken veel tijd in beslag nemen. Hierdoor besteedt DNB een groot deel van de personele capaciteit aan een klein aantal banken. Ter illustratie: bij een onderzoek bij 1 grootbank in 2020 waren 9 onderzoekers betrokken.

DNB heeft de afgelopen jaren naast toezichtwerkzaamheden ook extra thematische onderzoeken verricht. Zoals 2 onderzoeken naar discriminatie in de bankensector, en onderzoeken naar sancties en proportionele toepassing van de Wwft door banken.

DNB moet keuzes maken in welke banken kunnen worden onderzocht, en bijvoorbeeld hoeveel klantdossiers kunnen worden bekeken. Minder capaciteit betekent

ook dat er minder tijd kan worden gestoken in het opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie tussen DNB en de bank. Het intern jaarplan 2025 voor het integriteitstoezicht op banken laat zien dat 11 onderzoeksactiviteiten vanwege capaciteitstekort niet kunnen worden uitgevoerd.

Uit een intern onderzoek van DNB uit 2019 bleek dat er een personeelstekort was bij het integriteitstoezicht. Dat gold niet alleen voor banken, maar ook voor andere organisaties waar DNB integriteitstoezicht op houdt. Zoals we in tabel 2 laten zien, is de capaciteit voor het integriteitstoezicht op banken niet gegroeid in de periode 2020-2024.

DNB zelf geeft aan dat de huidige capaciteit dwingt tot het maken van scherpe keuzes. De grootste risico's op witwassen spelen volgens DNB niet noodzakelijkerwijs in de bankensector. Het is aannemelijk dat DNB haar beperkte capaciteit bij het integriteitstoezicht op banken inzet op banken waar grote witwasrisico's spelen of kunnen spelen. Deze banken hebben een groot klantenbestand.

#### **Opstellen toezichtplannen en -prioriteiten nog deels theorie door hersteltrajecten**

Een volledige navolging van de ATM-werkwijze blijft op dit moment nog achterwege. DNB stelt nog geen jaarlijkse toezichtplannen per bank met toezichtprioriteiten op, een enkele uitzondering daargelaten.

Dit komt doordat de meeste van de 8 onderzochte banken in een hersteltraject zaten, met weinig ruimte voor risicogebaseerd werken voor die banken. In de hersteltrajecten staat de controle op door DNB opgelegde herstelmaatregelen centraal. Doordat er veel capaciteit van DNB naar deze hersteltrajecten gaat, is er minder ruimte om andere, kleinere banken of specifieke thema's te onderzoeken.

## **5.4 Weinig inzicht in eigen resultaten toezicht**

Het integriteitstoezicht van DNB is doeltreffend wanneer daarmee de regelnaleving wordt verbeterd. Daarbij is het de vraag of dit vervolgens leidt tot betere preventie en opsporen van witwassen. We concluderen dat DNB niet evalueert waarom banken lang in hersteltrajecten zitten. Tegelijkertijd heeft DNB zelf indicaties dat het strenge integriteitstoezicht heeft geleid tot disproportionele controles door banken.

### **5.4.1 Evaluaties ontbreken**

We verwachten dat DNB haar eigen toezicht evalueert, zodat het de doeltreffendheid en doelmatigheid van haar toezicht kan verbeteren. In de dossiers van 8 banken zijn

we bij DNB voor één bank een evaluatie tegengekomen. Deze evaluatie is gedaan bij een bank die een hersteltraject heeft afgerond. In de evaluatie beschrijft DNB de redenen waarom de bank de Wwft niet naleefde, en dat de bank dat nu wel doet.

We zijn in de dossiers bij DNB geen evaluaties tegengekomen van de vraag waarom de hersteltrajecten uitlopen. Uit diverse interne stukken volgt wel dat DNB strenge eisen heeft gesteld aan banken waaraan moeilijk kan worden voldaan. Ook geldt dat van tevoren bij DNB niet duidelijk was hoe banken moesten voldoen aan de open normen van de Wwft. Dit zou kunnen verklaren waarom de hersteltrajecten uitlopen.

Tot nu toe zijn 2 banken uit hersteltrajecten gekomen. Voor één bank is dat recent en kan nog niet worden vastgesteld of zij aan de regels blijft voldoen. De andere bank is sinds het afronden van het hersteltraject niet verder onderzocht. We kunnen daarom geen uitspraken doen of de naleving van de Wwft na een hersteltraject duurzaam is.

## **5.4.2 Bijdrage DNB aan niet-risicogebaseerde controles**

### **DNB wijst naar 3 oorzaken**

Bij het opstarten van de hersteltrajecten zette DNB bij de meeste banken zijn toezicht nog in op strikte naleving van de Wwft. In 2022 publiceert DNB het document *Van herstel naar balans* (2022). In de publicatie vestigt DNB de aandacht op de negatieve neveneffecten van de regelnaleving bij de Wwft. Er lijkt sprake te zijn van overmatige controles door banken en onnodig risicomijdend gedrag.

Zowel in gesprekken als in interne documenten geeft DNB aan dat zijn eigen strenge optreden mogelijk heeft bijgedragen aan niet-risicogebaseerde controles door banken. Banken hebben ook strenge controles ingezet in gevallen waar dat niet nodig was. Daarvoor wijst DNB 3 oorzaken aan:

1. Door schikkingen met het OM en boetes zijn banken risicomijdend gedrag gaan vertonen. DNB stelde zelf ook strenge eisen aan hersteltrajecten.
2. Daarnaast zijn er organisatorische en operationele uitdagingen bij banken zelf, zoals achterstallige IT of variërende expertise.
3. Tot slot laten de open normen veel ruimte voor verschillende interpretaties en zijn interne richtlijnen bij banken daarentegen vaak juist erg gedetailleerd.

We hebben deze beweringen zelf niet verder kunnen onderzoeken. We wijzen erop dat punt 2, de uitdagingen bij banken, DNB niet aan te rekenen valt.

Daarnaast zijn de open normen uit de Wwft (punt 3) een gegeven. Het gebruik van open normen is een keuze van de Europese wetgever. We zien hier wel een spanning. Wanneer DNB met voorbeelden illustreert hoe open normen kunnen worden ingevuld, kan een bank dit opvatten als een verplichting. De voorbeelden van DNB hoeven niet aan te sluiten bij de daadwerkelijke witwasrisico's van die bank. Banken gaan daardoor meer doen dan nodig is om witwasrisico's te beheersen.

Omgekeerd zien we dat banken onduidelijkheid ervaren over de invulling van wettelijke verplichtingen. Door onzekerheid gaan banken ook meer doen dan nodig is. Wij zagen dat vragen die banken hadden over open normen niet altijd werden beantwoord door DNB (in haar onderzoek). In de afgelopen jaren heeft de sector wel handreikingen uitgebracht voor een deel van de vragen. Daarmee kunnen banken beter risicogebaseerd invulling geven aan de wettelijke verplichtingen.

### **Inzicht DNB in onnodige controles**

DNB geeft in de publicatie *Van herstel naar balans* aan nadruk te willen leggen op onnodige controlemaatregelen door banken. Controles moeten voortaan aansluiten bij het risicoprofiel.

In 31 door ons onderzochte onderzoeken en beoordelingen tussen 2020-2024 zien we 1 onderzoek waarin DNB benoemt dat er sprake is van onnodige controles door banken. We zien dus nog niet veel terug van het doel om ook aandacht te vestigen op onnodige controles door banken. Wel heeft DNB in 2025 – na onze onderzoeksperiode – onderzoek gedaan naar de proportionaliteit van controles door banken.

## **5.5 Integriteitstoezicht DNB in de praktijk grotendeels navolgbaar**

Voor ons onderzoek hebben we gekeken naar hoe DNB haar toezicht uitvoert. We hebben 31 onderzoeken en beoordelingen van DNB geanalyseerd op de mate waarin bevindingen, conclusies en eventuele interventies logisch op elkaar volgen. Dat is het geval. We maken 3 opmerkingen bij de 31 onderzoeken en beoordelingen van DNB.

### **5.5.1 Onderzoeken en interventies DNB navolgbaar**

In het merendeel van de onderzoeken en beoordelingen door DNB volgt de conclusie inhoudelijk volledig uit de bevindingen. Soms is dit niet helemaal het geval. De meest geconstateerde afwijking is dat de eindconclusie zegt dat voldoende aan de eisen is voldaan, terwijl de onderliggende bevindingen laten zien dat er nog veel

tekortkomingen zijn. DNB werkt met eindbrieven voor haar onderzoeken, waarin DNB het oordeel “voldoende, met opmerkingen” kan geven. Er kunnen echter veel opmerkingen zijn. Ook is niet altijd even duidelijk wat de ernst van deze opmerkingen is. Verder hebben we bij een klein aantal onderzoeken en beoordelingen door DNB inhoudelijke of procesmatige tekortkomingen vastgesteld.

Het interne proces van afstemming van de conclusies en bevindingen bij DNB was – op een enkel geval na – grotendeels navolgbaar, op basis van de documenten die DNB heeft aangeleverd.

Als DNB in het integriteitstoezicht constateert dat er bij banken grote tekortkomingen zijn, dan kan DNB overgaan tot een interventie. In de toezichtdossiers van de 8 onderzochte banken zagen we diverse interventies door DNB. De besluitvorming daarover is voor ons goed navolgbaar.

## **5.5.2 Opmerkingen bij 31 onderzoeken en beoordelingen**

### **Witwasrisico's niet altijd expliciet**

Wanneer DNB in onderzoek tekortkomingen constateerde bij banken, was niet altijd duidelijk hoe groot het risico voor witwassen vervolgens was. DNB kan hierin volgens ons explicieter zijn. Bijvoorbeeld: bij onderzoek van klantdossiers van banken controleert DNB altijd of de banken gecheckt hebben of de klant een PEP is. Banken zijn volgens de Wwft verplicht dit te doen. In de door ons bekeken onderzoeken maakt DNB niet altijd duidelijk hoe belangrijk deze controle is voor het bestrijden of voorkomen van witwassen.

### **Onderzoek geeft geen generiek beeld van Wwft-naleving**

In 16 onderzoeken van DNB is gekeken naar dossiers bij banken. Een dossier is bijvoorbeeld alle informatie over een klant. In 5 van deze onderzoeken ligt het aantal onderzochte dossiers boven de 20. Uit de instructies volgt onder meer dat het volgens DNB geoorloofd is om een klein aantal dossiers per bank te onderzoeken. Een onderzoek naar klantendossiers bij banken kan namelijk niet op basis van een statistisch verantwoorde steekproef, omdat DNB daar de personele capaciteit niet voor heeft en banken zeer veel klanten hebben.

### **Risicoscores gebaseerd op data met fouten**

De risicoscores die bepalen hoe het risicogebaseerde toezicht moet worden uitgevoerd, worden gebaseerd op de IRAP-data. Dat zijn data uit een vragenlijst die DNB jaarlijks aan banken voorlegt (zie §5.2 voor uitleg). We hebben de IRAP-data

binnen onze onderzoeksperiode bekeken en enkele evidente datafouten gezien. Dit roept niet alleen vragen op over de kwaliteit van de data en controle hierop bij DNB, maar ook over de risicoscores voor banken die berekend worden op basis van de IRAP-data. Hoewel DNB in opzet de automatisch gegenereerde risicoscores kan bijstellen, zijn voor de meeste banken in de meeste jaren de automatisch berekende risicoscores zonder aanpassingen overgenomen.

# 6.

## Taakuitvoering FIU

### 6.1 Conclusies

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van de FIU in de Nederlandse anti-witwas-aanpak. In §4.3 zijn we ingegaan op de kwaliteit van de meldingen die de FIU van banken ontvangt. In onze eigen analyse zagen we grote verschillen in kwaliteit. Inhoudelijk goede meldingen zijn de basis voor een effectieve meldketen. Wat de FIU doet met deze meldingen, los van de kwaliteit ervan, is ook van belang.

In dit hoofdstuk geven we onze belangrijkste onderzoeksbevindingen weer over de taakuitvoering van de FIU in de Nederlandse anti-witwasaanpak. De 3 conclusies zijn:

- De capaciteit van de FIU is gegroeid sinds 2019. Parallel daaraan is ook het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties sterk gestegen.
- De werkwijze van de FIU heeft kwetsbaarheden. Het is onbekend of alle relevante meldingen over witwassen worden onderzocht.
- De FIU kan meer datagedreven werken.

### 6.2 Werkwijze FIU geen garantie voor onderzoek naar alle relevante meldingen

De kerntaken van de FIU zijn het ontvangen, registreren, bewerken en analyseren van meldingen van ongebruikelijke transacties. De FIU analyseert of deze meldingen van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van witwassen en onderliggende delicten en terrorismefinanciering. Op basis van deze analyse verklaart de FIU een melding als verdacht, en verstrekt de informatie aan de diverse bijzondere opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

### 6.2.1 FIU gegroeid, groei meldingen groter

In 2025 is de formatie van de FIU gegroeid naar 128,5 fte. Met de groei van de organisatie is het budget ook toegenomen. Tabel 3 laat het budget en de personele capaciteit van de FIU van 2021 tot en met 2024 zien.

**Tabel 3** Budget en personele capaciteit (fte) FIU

|                                                  | 2021  | 2022   | 2023   | 2024   |
|--------------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|
| Budget vanuit JenV (€ mln)                       | 8,414 | 13,426 | 13,746 | 15,283 |
| Personele capaciteit (fte), excl. externe inhuur | 83    | 95     | 102    | 109    |

Bron: Managementrapportages FIU 2021-2024.

Ook het aantal meldingen dat de FIU ontvangt is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Deze groei is veel sterker dan de groei in het aantal fte. Relatief gezien wordt het aandeel meldingen van banken overigens kleiner, omdat ook andere organisaties steeds meer melden. Het aantal meldingen dat de FIU in een jaar als verdachte transactie verklaart, groeit niet evenredig mee met deze toename in het aantal meldingen. Het aandeel ongebruikelijke transacties dat de FIU verdacht verklaart, wordt dus steeds kleiner. Tabel 4 laat dit zien.

**Tabel 4** Aantal FIU-meldingen en verdacht verklaringen 2020-2024

|                                                        | 2020             | 2021           | 2022           | 2023            | 2024            |
|--------------------------------------------------------|------------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Aantal ontvangen meldingen totaal                      | 722.247          | 1.230.411      | 1.896.176      | 2.334.167       | 3.484.373       |
| Aantal meldingen dat in dat jaar verdacht is verklaard | 103.947<br>(14%) | 96.676<br>(8%) | 91.893<br>(5%) | 180.578<br>(8%) | 118.408<br>(3%) |

Bron: Managementrapportages FIU Jaaroverzicht 2022 en 2024.

### 6.2.2 Werkwijze FIU kwetsbaar

#### Beschrijving werkwijze FIU

De FIU hanteert verschillende werkprocessen bij het onderzoeken van ongebruikelijke transacties, onder andere via thema's die aansluiten bij prioriteiten van opsporingsdiensten. In het tekstkader geven we een beschrijving op hoofdlijnen van de FIU's werkwijze.

### Werkwijze FIU bij verdacht verklaren ontvangen meldingen van ongebruikelijke transacties:

De FIU ontvangt meldingen van ongebruikelijke transacties in het goAML-systeem. De ongebruikelijke transacties worden in een databestand geplaatst met de classificatie 'staatsgeheim' en worden 5 jaar bewaard.

De FIU voert doorlopend een semiautomatische matching van meldingen van ongebruikelijke transacties uit met gevalideerde bestanden van de opsporingsdiensten. Bij een match worden de meldingen semiautomatisch tot verdachte transactie verklaard en doorgezet naar opsporing.

Na de semiautomatische match maken strategisch- en/of digitaal analisten query's op inhoudelijke onderwerpen die voor de FIU prioritair zijn. Uit de uitdraai van de query's volgt een selectie van ongebruikelijke transacties. Analisten van de afdeling Tactische Analyse bekijken in deze selectie welke ongebruikelijke transacties ze vervolgens gaan onderzoeken en opnemen in het dossier. Niet alle transacties uit een query kunnen door een analist worden opgepakt.

De analist onderzoekt wat er van die partij of transactie bekend is in de eigen systemen en in andere bronnen zoals Belastingdienst, Kadaster, KvK-register, BRP, politiesystemen, en buitenlandse FIU's. Ook kan de FIU nadere vragen stellen aan de meldende instellingen. Het onderzoek levert volgens de FIU een financieel beeld op, op basis waarvan de analist tot een conclusie over al dan niet verdachtverklaring komt. Een andere onderzoeker controleert de conclusie (de nakijk) waarna een MT-lid de transactie verdacht verklaart.

### Kwetsbaarheden werkwijze FIU

FIU heeft een werkwijze ontwikkeld waarmee meldingen van ongebruikelijke transacties van banken doorlopend worden geanalyseerd, deels via de semiautomatische match en deels via zoekopdrachten op meldingen gerelateerd aan inhoudelijke thema's. Deze werkwijze brengt kwetsbaarheden met zich mee. De kwetsbaarheden hebben tot gevolg dat ongebruikelijke transacties mogelijk onterecht niet tot verdachte transactie worden verklaard. Deze verdachte transacties kunnen dus worden gemist. Het gaat om de volgende kwetsbaarheden:

- **Niet alle ongebruikelijke transacties kunnen opgepakt worden** door een tactisch analist. Dit komt onder andere door de hoeveelheid ongebruikelijke transacties die de FIU ontvangt. De FIU heeft *met de huidige, deels handmatige, werkwijze* onvoldoende capaciteit om alle meldingen te analyseren en beoordelen.
- De FIU heeft daarbij **geen beeld van de totale dekking** van de eigen werkzaamheden. De FIU houdt niet bij welke ongebruikelijke transacties bekeken

of beoordeeld zijn. Ook wordt niet vastgelegd of een ongebruikelijke transactie gebruikt is in een strategische analyse. Nagaan wat al bekeken is, is niet mogelijk.

- De FIU heeft **geen risicogebaseerde categorisatie van binnenkomende ongebruikelijke transacties** die tactisch analisten gebruiken bij de selectie van meldingen die zij oppakken. Er is geen risicobeoordeling voor de ongebruikelijke transacties die niet in de zoekopdrachten naar boven komen, maar die mogelijk wel relevant zijn voor nader onderzoek. Er wordt een semiautomatische match met personen op opsporingslijsten gedaan, maar dit vereist dat die personen al in beeld zijn.
- In de selectie van ongebruikelijke transacties die tactisch analisten maken, staan volgens FIU **vakmanschap en expertise centraal, er is geen handleiding**. Het is mogelijk dat analisten in vergelijkbare situaties verschillende selecties maken of een onderzoek niet op dezelfde manier uitvoeren als andere analisten.

### **Nog weinig datagedreven inzichten uit database**

Naast tactische analyses zet de FIU sinds kort meer in op strategische analyses, met de focus op criminologisch onderzoek naar fenomenen, trends en ontwikkelingen op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering. Deze werkzaamheden leiden niet of niet direct tot verdacht-verklaringen, maar kunnen FIU wel in staat stellen nieuwe inzichten op te doen over mogelijke kwetsbaarheden in het financiële stelsel. De inzichten kunnen gedeeld worden met nationale en internationale partners. Zo kunnen banken bijvoorbeeld beter zicht krijgen op kenmerken van witwassen om in hun eigen klantenbestand te herkennen.

We hebben 2 recente interne rapporten van de FIU beoordeeld waarbij gebruik is gemaakt van de meldingendatabase van de FIU. Juist door het unieke karakter van de gegevens in de FIU-database valt op dat daarvan nog oppervlakkig gebruik wordt gemaakt. We hebben geen voorbeelden gezien van kwantitatief onderzoek met de database, waarbij met diepgaandere analyses nieuwe inzichten of patronen over witwassen en onderliggende delicten uit de data worden gehaald. Dat is een gemiste kans.

# 7.

# Maatregelen en toezicht door bewindspersonen

## 7.1 Conclusies

In dit hoofdstuk gaan we in op de maatregelen die de ministers van Financiën en JenV hebben genomen om ongewenste gevolgen van de anti-witwasaanpak voor burgers en bedrijven te voorkomen, en de effectiviteit van de anti-witwasaanpak te verbeteren. We kijken daarbij ook naar het toezicht van de minister van Financiën op DNB. We constateren 2 zaken:

- Er zijn 3 programma's gestart om de anti-witwasaanpak te verbeteren (2019, 2022 en 2025). Sinds het verbeterprogramma uit 2022 is er meer aandacht voor de gevolgen van de anti-witwasaanpak voor burgers en bedrijven. Het is onduidelijk wat de resultaten zijn van verschillende maatregelen. Tegelijkertijd is in het meest recente verbeterprogramma het doel verdwenen om meer inzicht te geven in de resultaten van de anti-witwasaanpak (§ 7.2).
- De minister van Financiën staat in de praktijk op grote afstand van DNB, en heeft daardoor weinig inzicht in de taakuitvoering door DNB. De werkwijze van de FIU kent kwetsbaarheden die doorwerken in de informatievoorziening naar de minister van JenV. Zo kan de minister bijvoorbeeld geen accuraat beeld krijgen van de hoeveelheid witwasmeldingen die de FIU analyseert (§ 7.3).

## 7.2 Het anti-witwasbeleid in Nederland

### 7.2.1 De 3 verbeterprogramma's

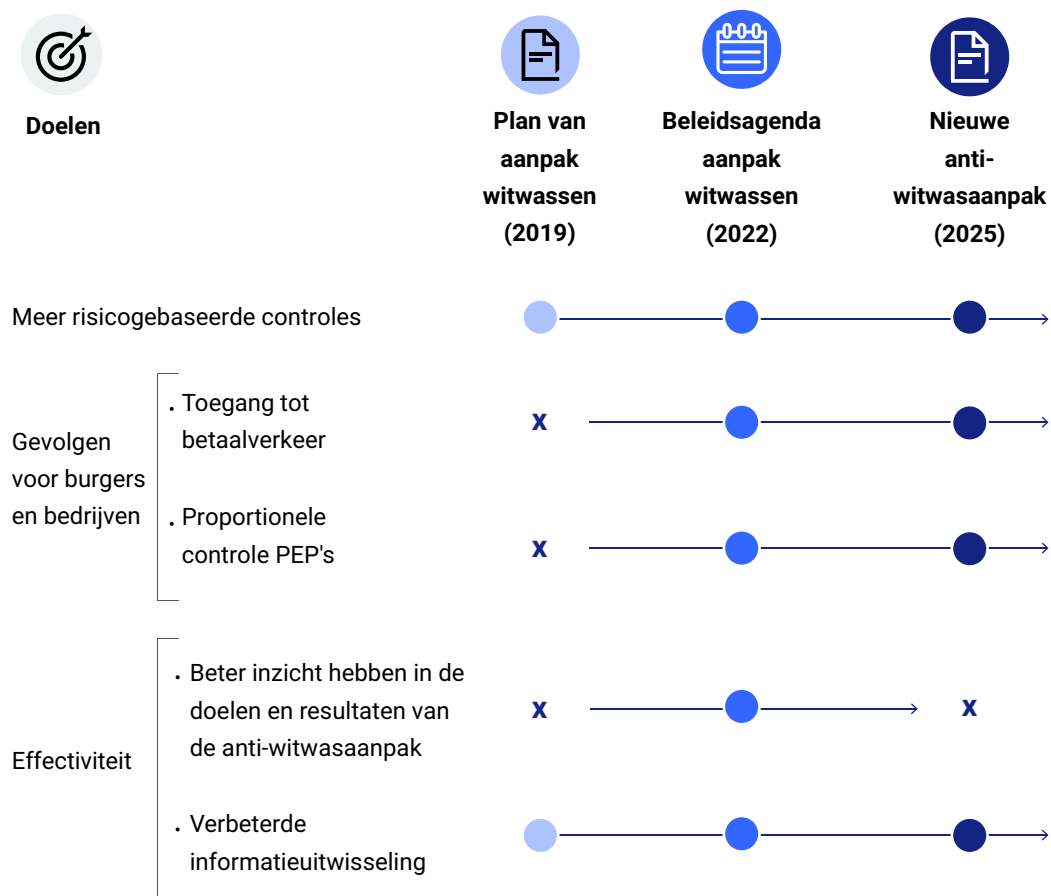
De ministers van Financiën en JenV zijn verantwoordelijk voor de anti-witwas-regelgeving. Vanuit die verantwoordelijkheid hebben de ministers in 2019, 2022 en 2025 verbeterprogramma's naar de Kamer gestuurd.

De directe aanleiding voor het eerste *Plan van aanpak witwassen* (2019) waren sancties en schandalen in de bankensector. Als andere aanleiding noemen de ministers dat in onderzoek uit 2018 werd ingeschat dat in Nederland per jaar € 16 miljard werd witgewassen. Het plan van aanpak heeft een sterk 'crimefighting karakter'. Een aantal onderzoeken uit 2022 was voor het kabinet aanleiding om in september 2022 een tweede verbeterprogramma uit te brengen: *Beleidsagenda aanpak witwassen: streng waar nodig, met ruimte waar mogelijk en meten om te weten*.<sup>8</sup> Vanaf dit moment is er ook specifiek aandacht voor de ongewenste effecten van de Wwft. In mei 2025 sturen de ministers van Financiën en JenV een derde verbeterprogramma naar de Kamer, genaamd Nieuwe anti-witwasaanpak. Hierin staat dat de aanpak van witwassen is doorgeschoten.

In de plannen zijn verschillende doelen opgenomen. In figuur 12 tonen wij het verloop van bepaalde doelen. Sommige doelen komen terug in alle 3 verbeterprogramma's. Alle verbeterprogramma's stellen dat de uitvoering van de Wwft risicogebaseerd moet zijn: de genomen maatregelen moeten overeenkomen met het risico op witwassen. We lichten een aantal doelen en bijbehorende acties verder toe.

**Figuur 12** Doelen in plannen van aanpak tegen witwassen

Doelen komen terug in opeenvolgende verbeterprogramma's



Vanaf 2025 organiseert de minister van Financiën regelmatig overleg met onder andere de FIU, DNB en banken. In dit overleg wordt de voortgang besproken van verschillende acties uit het derde verbeterprogramma.

### **7.2.2 Aandacht gevolgen voor burgers en bedrijven**

Het eerste verbeterprogramma uit 2019 legde sterk de nadruk op het bestrijden van criminaliteit. Vanaf het tweede verbeterprogramma (2022) komt meer nadruk op de negatieve gevolgen van het anti-witwasbeleid voor burgers en bedrijven. We zien deze nadruk op negatieve gevolgen ook terug in andere stukken van de minister van Financiën, zoals de Visie op de bancaire sector uit 2025. In dit document geeft de minister aan dat hij werk wil maken van regeldruk op de bankensector, omdat banken en klanten te veel tijd en geld kwijt zijn aan het voldoen aan de wet- en regelgeving en verzoeken van toezichthouders.

Sinds het verbeterprogramma uit 2022 is ‘toegang tot het betaalverkeer’ als doel opgenomen. Dit kwam als onderwerp op de agenda omdat er signalen waren van de-risking. Dat betekent dat banken afscheid nemen van bepaalde categorieën klanten omdat ze de risico's van deze klanten te hoog vinden. Wanneer veel banken dit doen, komen deze klanten in de knel doordat ze nergens meer een zakelijke rekening kunnen openen.

Vanaf 2022 geeft de minister aan dat in samenwerking met de sector wordt gezocht naar een manier waarop bedrijven in sectoren met een hoog witwasrisico toegang kunnen blijven houden tot het betaalverkeer. Dit streven staat ook nog in het derde verbeterprogramma (2025). Daarnaast wil Nederland in Europa pleiten voor een Europees recht op toegang tot een zakelijke betaalrekening. Als deze acties niet tot de gewenste resultaten leiden, willen de ministers overgaan tot maatregelen zoals een nationaal wettelijk recht op een zakelijke basisbetaalrekening.

#### **Controle PEP's volgens minister te streng**

In onderzoek uit juli 2021 zijn de negatieve ervaringen van PEP's beschreven (EY, 2021). Op 3 mei 2022 sturen de ministers van Financiën en JenV dit onderzoek naar de Kamer. Vanaf het tweede verbeterprogramma uit 2022 is de controle van PEP's een onderwerp waar het ministerie van Financiën actie op onderneemt. De striktere controle op PEP's zou niet in verhouding staan tot de risico's. De controle op PEP's zou meer risicogebaseerd moeten zijn.

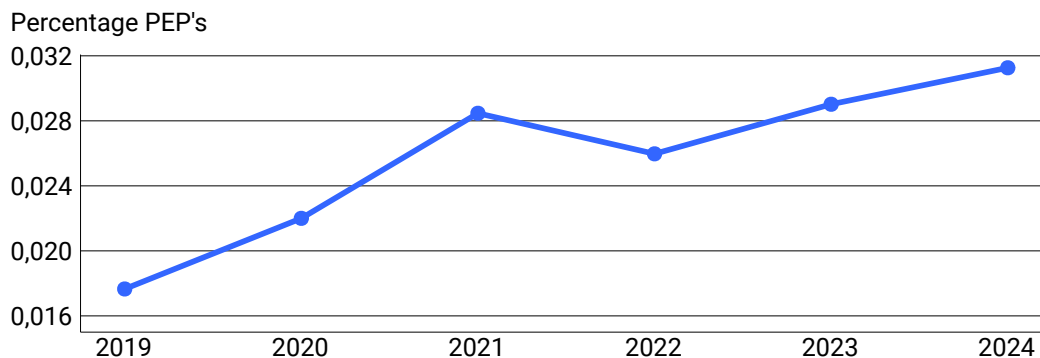
In het tweede verbeterprogramma, vanaf september 2022, streven de ministers ernaar om de controle op PEP's aan te pakken door hierover met banken in gesprek

te gaan. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) komt in 2023, na het tweede verbeterprogramma, met een standaard voor banken om hun controle op PEP's in te richten. In 2025 wordt deze standaard geëvalueerd.

PEP's zijn de enige groep die specifiek wordt benoemd in verbeterprogramma's. Aan de hand van ons onderzoek bij DNB zien we dat er steeds meer klanten worden geclassificeerd als PEP (zie figuur 13). Op het totale klantenbestand van banken gaat het bij PEP's om een kleine groep van enkele duizenden personen.

**Figuur 13** Aandeel PEP's bij 8 onderzochte banken

Het aandeel PEP's op het totaal aantal klanten van banken neemt toe maar is klein



Ons eigen onderzoek laat zien dat de PEP's met wie wij gesproken hebben nog altijd last ervaren van de controle door banken, maar dat geldt ook voor andere groepen. PEP's zijn – volgens ons – een vocale en invloedrijke groep. Wij vinden het opvallend dat andere groepen waarvan bekend is dat ze overmatige of mogelijke discriminerende controles van banken ervaren in de verbeterprogramma's ontbreken.

### **Toegenomen aandacht voor discriminatie**

In verbeterprogramma's wordt niet expliciet ingegaan op discriminatie. We zien wel dat de minister van Financiën daar meer aandacht aan is gaan besteden. De minister heeft bijvoorbeeld in 2024 onderzoek laten uitvoeren naar discriminatie in de bankensector. En eerder in 2023 bespreekt het ministerie signalen van discriminatie. De minister van Financiën heeft bij DNB aangegeven het belangrijk te vinden dat DNB verder onderzoek doet naar discriminatie.

Op 27 mei 2024 stuurt de minister van Financiën een brief naar de Kamer over discriminatie in de bankensector. In deze brief gaat de minister in op de uitgevoerde onderzoeken naar discriminatie. In de brief kondigt de minister aan om actie te gaan ondernemen tegen discriminatie. Op 17 december 2024 volgt een voortgangsbrief.

In de brieven staan 11 acties om mogelijke discriminatie in de bankensector te bestrijden. Het gaat bijvoorbeeld om vervolgonderzoeken naar discriminatie en een jaarlijkse monitor naar discriminatie in de bankensector. DNB moet de sector ook terugkoppeling geven over zijn onderzoek naar discriminatie. Ook wordt via samenwerking met de NVB de klantcommunicatie door banken verbeterd. Een ander voorbeeld is dat de NVB inzicht geeft in redenen waarom rekeningen worden geblokkeerd.

In een voortgangsbrief van september 2025 van de minister van Financiën over de aanpak van discriminatie in de bankensector zijn de resultaten van een monitor weergegeven. Het is volgens de minister te vroeg om te spreken van bepaalde trends. Van de 11 acties zijn er 3 afgerond.

### **7.2.3 Doelen voor doeltreffendheid en doelmatigheid**

#### **Meer inzicht in effectiviteit anti-witwasaanpak verdwijnt van agenda**

In ons vorige onderzoek (Algemene Rekenkamer, 2022) hebben wij onderzocht hoe meldingen van de FIU werden opgepakt in de strafrechtketen. In dat onderzoek deden wij de aanbeveling aan de ministers van Financiën en JenV om concreet te formuleren wat zij willen bereiken en wanneer de aanpak van witwassen doelmatig en doeltreffend is. We hebben de ministers daarnaast aanbevolen te bepalen welke informatie nodig is om vast te stellen of zij bereiken wat zij willen bereiken met het daarvoor ingezette budget, en ervoor te zorgen dat zij deze informatie met ingang van 2023 verzamelen.

De ministers geven in het tweede verbeterprogramma aan dat vanaf 2023 jaarlijks witwasstatistieken worden gedeeld met de Kamer en dat meetbare doelen voor het anti-witwasbeleid worden uitgewerkt. De ministers delen statistieken over de jaren 2021 en 2022 met de Kamer. De statistieken over latere jaren worden wel online gezet, maar niet meer met de Kamer gedeeld.

Wij houden via onze voortgangsmeter bij wat ministers doen met onze aanbevelingen (Algemene Rekenkamer, 2024). In de laatste voortgangsmeter uit 2023 stelden de ministers dat het bijhouden van statistieken en het hanteren van meetbare doelen mogelijk belangrijke inzichten opleveren die kunnen bijdragen aan de verbetering van de effectiviteit van het anti-witwassysteem. Dit is volgens hen benoemd als één van de prioriteiten in het tweede verbeterprogramma. De ministers onderkennen het belang hiervan en daarom doen zij hier onderzoek naar.

We zien dat er sindsdien beperkte vooruitgang is. In het derde verbeterprogramma ontbreekt de actie om meetbare doelen op te stellen. We constateren dat medewerkers van de ministeries in een maandelijks overleg met DNB, FIU, OM en de bankensector verder werken aan effectiviteitsmeting van het anti-witwasbeleid. Uit de verslagen van het maandelijks overleg wordt duidelijk dat partijen nog geen definitief gezamenlijk begrip hebben van de 'effectiviteit van het anti-witwasbeleid'.

### **Verbeteren informatie-uitwisseling**

In alle verbeterprogramma's is ook betere informatie-uitwisseling als doel opgenomen. Betere informatie-uitwisseling zou de effectiviteit van de anti-witwas-aanpak verder versterken zoals de terugkoppeling van de FIU aan banken. We stellen in dit rapport vast dat die terugkoppeling beter moet en dat die mogelijkheden er ook zijn (zie Hoofdstuk 8).

Onderdeel van een betere informatie-uitwisseling is dat banken toegang krijgen tot de Basisregistratie persoonsgegevens (Brp). Na een negatief advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is dit streven stopgezet. Vanwege nieuwe mogelijkheden om informatie te delen op grond van toekomstige EU-wetgeving, is dit nu weer in het verbeterprogramma opgenomen.

## **7.3 Ministers op afstand**

### **7.3.1 Minister van Financiën kiest voor toezicht op afstand**

#### **Minister staat op afstand van DNB**

DNB is een onafhankelijke toezichthouder. De onafhankelijke taakuitvoering laat onverlet dat de minister van Financiën de verantwoordelijkheid draagt voor de vervulling van de publieke taak door DNB. De minister van Financiën moet in de positie zijn om zich een oordeel te kunnen vormen over de wijze waarop DNB zijn taken vervult. Volgens artikel 6.1 lid c van de Comptabiliteitswet 2016 moet de minister toezicht houden op *de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak en de naleving van de voorwaarden die bij of krachtens de wet aan het beheer van de publieke financiële middelen worden gesteld* door DNB. Dit toezicht wordt uitvoeringstoezicht genoemd.

Het ministerie beschrijft de opzet van het uitvoeringstoezicht in 2 documenten: de toezichtvisie (*Toezicht op afstand*) en een bijbehorend 'toezichtarrangement'. Hierin zijn de bevoegdheden van de minister opgenomen en de wijze waarop DNB de minister moet informeren, bijvoorbeeld via een jaarlijkse begroting en jaarrekening.

Wij constateren dat de minister op grote afstand staat van DNB. DNB is volgens het ministerie van Financiën zelf verantwoordelijk voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak. Volgens de CW 2016 is de minister verantwoordelijk voor het toezicht op de doelmatige en doeltreffende taakuitvoering door DNB. Het toezichtarrangement beschrijft wel de bredere verantwoordelijkheid die de minister van Financiën heeft voor de resultaten van dit toezichtstelsel als geheel.

De afstandelijke rolinvulling van de minister van Financiën is vergelijkbaar met wat we in eerdere onderzoeken hebben vastgesteld over de rol van het ministerie van Financiën richting DNB (Algemene Rekenkamer, 2017; 2019). We stellen ook vast dat de minister van Financiën geen aanleiding heeft gezien om gebruik te maken van lichte of zware wettelijke bevoegdheden richting DNB, zoals beleidsregels opstellen of aanwijzingen geven.

### **Uitvoeringstoezicht in de praktijk gericht op kosten en rechtmatigheid**

De minister van Financiën richt zijn toezicht in de praktijk op de rechtmatige besteding van publieke middelen door DNB en de hoogte van de toezichtkosten. DNB levert voorafgaand aan elk jaar een begroting aan bij het ministerie. Na afloop van het jaar legt DNB verantwoording af aan het ministerie. De kosten die DNB maakt, moeten passen in het meerjarig kostenkader. De specifieke kosten voor het anti-witwastoezicht zijn in de verantwoording niet weergegeven. De organisaties waar DNB toezicht op houdt, betalen 100% van de toezichtkosten.

Het ministerie van Financiën vraagt DNB om informatie over de begrote en gemaakte kosten en beoordeelt deze op plausibiliteit. Er vindt ook een externe accountantscontrole plaats op de verantwoordingsstukken van DNB. Deze controle is eveneens gericht op rechtmatigheid.

Het ministerie ontvangt geen informatie over de behaalde resultaten door DNB, zoals het aantal onderzoeken dat DNB verricht. In de bijlage van de verantwoording zit wel een overzicht van genomen maatregelen in de bankensector. Het is niet duidelijk welk deel van deze maatregelen te maken heeft met anti-witwasregelgeving. Volgens het ministerie kan DNB geen gedetailleerde informatie delen over haar toezicht, omdat deze informatie volgens het ministerie vaak toezichtvertrouwelijk is.

Het ministerie ontvangt ook geen informatie over de maatschappelijke uitkomsten van activiteiten van DNB. DNB formuleert voor de jaarlijkse verantwoordingscyclus kritieke prestatie-indicatoren (kpi's). DNB stelt de kpi's zelfstandig op. Deze hebben geen relatie met de bestrijding van witwassen en de doelmatige en doeltreffende

uitvoering van wettelijke taken. Publicaties van DNB over (integriteits)toezicht geven ook geen inzicht in de vraag of de taakuitvoering doelmatig en doeltreffend is. DNB is in 2024 begonnen met het publiceren van *Integriteitstoezicht in beeld*. In deze publicatie gaat DNB in op relevante ontwikkelingen in onder andere de bankensector. Dit is een goed initiatief om prioriteiten duidelijk te maken, maar het geeft geen inzicht in wat de taakuitvoering door DNB heeft opgeleverd.

Het ministerie geeft aan dat DNB eens in de 5 jaar wordt geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. De laatste evaluatie geeft geen inzicht in vraag of de taakuitvoering van DNB doelmatig en doeltreffend is. De evaluatie gaat ook niet in op het anti-witwastoezicht. Een vijfjaarlijkse evaluatie is daarnaast in frequentie te laag. De minister moet zich immers aan het parlement kunnen verantwoorden over de resultaten van zijn beleid, ook als dit wordt uitgevoerd door organisaties op afstand van het Rijk.

De minister vraagt DNB niet structureel naar gevolgen van de anti-witwasaanpak voor burgers en bedrijven. DNB heeft wel informatie hierover, maar tijdens onze onderzoeksperiode is niet gebleken dat DNB hier analyses van maakt. Dat vinden we een gemiste kans want die informatie is volgens ons bruikbaar om trends te signaleren. We behandelen dit verder in hoofdstuk 8.

### **7.3.2 Relatie ministerie van JenV en FIU**

De werkzaamheden van de FIU worden bekostigd door het ministerie van JenV. In de begroting en Jaarverslag van JenV, en in de Jaaroverzichten van de FIU is deze financiële relatie maar deels zichtbaar. De FIU legt verantwoording af aan JenV via viermaandelijks interne managementrapportages en de openbare Jaaroverzichten. Constateringen uit dit rapport over de werkwijze van de FIU werken door in de informatievoorziening aan de minister van JenV. In §4.3 constateren we bijvoorbeeld dat het financieel belang van witwasmeldingen onduidelijk is. De FIU kan zodoende de minister daarover geen betrouwbare informatie leveren. Meer informatie over de relatie tussen JenV en de FIU staat in bijlage 5.

# 8.

# Ketensamenwerking

## 8.1 Conclusies

In de eerdere hoofdstukken hebben we besproken dat er nog geen inzicht is in de effectiviteit van de anti-witwasaanpak. In de anti-witwasketen hebben de verschillende partijen allemaal hun eigen rol met toegang tot hun eigen deel van de informatie. Om de benodigde verbeteringen in het systeem vast te stellen en door te voeren is toegang tot de juiste informatie voor alle partijen noodzakelijk.

In dit hoofdstuk laten we zien waar er nog meer samengewerkt kan worden voor een effectievere anti-witwasaanpak. We concluderen het volgende:

- Er kan effectief worden samengewerkt in de keten (§8.2).
- De FIU geeft beperkt feedback aan banken over de kwaliteit van de meldingen (§8.3).
- DNB en FIU kunnen elkaars werkzaamheden versterken. Dit gebeurt in de praktijk onvoldoende (§8.4).
- DNB benut de informatie die ze uitvraagt bij banken niet optimaal (§8.5).

## 8.2 Fintell Alliance voorbeeld van samenwerken in de keten

Dat betere informatie-uitwisseling tussen partners in de anti-witwasketen tot nuttige inzichten kan leiden, blijkt uit de samenwerking in de *Fintell Alliance*. Dit is een publiek-privaat samenwerkingsverband tussen de FIU en een aantal banken.

Analisten van deze organisaties werken op 1 locatie samen om criminele financiële netwerken in kaart te brengen. Banken kunnen anoniem informatie over hun eigen klanten delen, wat de FIU in staat stelt een overkoepelend beeld te creëren.

Volgens de FIU is de samenwerking binnen de Fintell Alliance zeer effectief: de analyses hebben volgens de FIU geleid tot het verdacht verklaren van duizenden transacties voor een waarde van honderden miljoenen euro's, en geven inzicht in criminele witwassystemen of netwerken van terrorismefinanciering die zonder deze samenwerking niet mogelijk was, of veel langer zou duren.

Wij hebben zelf geen verder onderzoek gedaan naar de Fintell Alliance. We merken op dat de informatie-uitwisseling tussen publieke en private partijen door privacy-wetgeving wordt begrensd.

### 8.3 Feedback FIU richting banken beperkt

In § 4.3 tonen we al aan dat er verschillen zijn tussen banken als het gaat om de kwaliteit van de meldingen. Een belangrijk onderdeel van het werk van FIU-voorlichters is instructie geven aan banken over hoe ongebruikelijke transacties herkend en gemeld moeten worden, en hoe banken hun meldgedrag kunnen verbeteren.

De FIU houdt feedbacksessies voor banken, met daarin een terugkoppeling en een presentatie over meldingen. Hierbij geeft de FIU aan welk deel van een melding duidelijk en goed hanteerbaar was voor de FIU en welk deel niet. Er is volgens de FIU geen wettelijke grondslag voor uitleg aan banken over waarom een bepaalde transactie een verdachte transactie is geworden, terwijl banken wel de behoefte hebben dit te begrijpen. Beter begrip van wat wel en niet werkt voor de FIU kan de kwaliteit van meldingen verbeteren. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan een efficiënte keten. Bij één bank leidt dit volgens de FIU aantoonbaar tot betere meldingen, maar niet alle banken zijn hier ontvankelijk voor.

Hoewel de FIU het belang ervan onderkent, vindt deze terugkoppeling beperkt plaats. De FIU heeft 1 relatiemanager voor voorlichting en terugkoppeling aan de hele bankensector.

## 8.4 Weinig inzicht DNB in kwaliteit meldingen

Een van de doelen van de Wwft is om witwassen op te sporen. Goede meldingen van banken aan de FIU dragen hier aan bij. In § 4.3 hebben we verschillen vastgesteld in de kwaliteit van meldingen tussen de verschillende banken. We hebben ook onderzocht welke rol de kwaliteit van meldingen speelt in het toezicht van DNB.

DNB ontvangt van de FIU kwartaaloverzichten over het meldgedrag van banken. In die overzichten staat kwantitatieve informatie, onder andere over hoeveel meldingen banken doen per kwartaal en hoeveel er verdacht verklaard zijn. Er is geen informatiestroom tussen de FIU en DNB die goed inzicht geeft in de inhoudelijke kwaliteit van meldingen. Volgens de FIU en DNB zijn er wettelijke beperkingen waardoor de FIU de inhoud van individuele meldingen van banken niet met DNB kan delen. DNB kan in haar onderzoek bij banken wel de meldingen inzien.

In onze analyse van 16 onderzoeken van DNB waarin DNB klantdossiers heeft onderzocht bij de banken, constateren we dat in 8 gevallen DNB heeft onderzocht of is voldaan aan de wettelijke verplichting bij FIU melding te doen van ongebruikelijke transacties. We stellen vast dat DNB alleen toetst óf er een melding is gedaan bij de FIU. Er wordt niet gekeken naar wélke meldingen worden gedaan of in hoeverre deze meldingen volledig zijn. We zijn geen onderzoeken van DNB tegengekomen met de kwaliteit van meldingen aan de FIU als hoofdonderwerp.

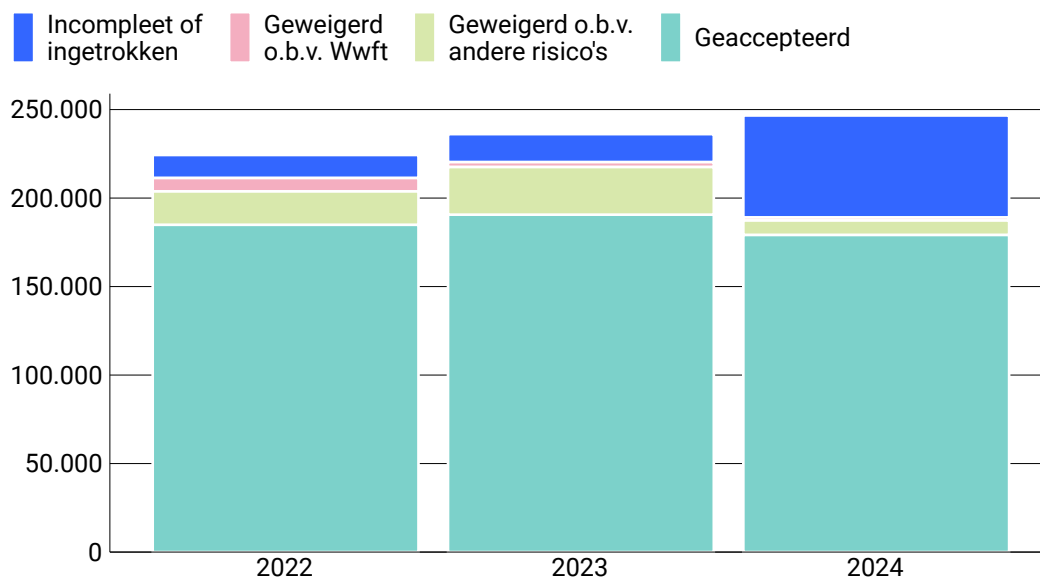
## 8.5 DNB benut waardevolle informatie niet optimaal

Via de IRAP-vragenlijst (zie § 5.2) bezit DNB waardevolle informatie over het klantenbestand van banken en de maatregelen die banken treffen. Deze data worden op dit moment hoofdzakelijk gebruikt voor de risicoclassificatie van banken, maar nog niet om lange-termijntrends in kaart te brengen. Bijvoorbeeld de mate waarin banken voor sommige sectoren beperkende maatregelen treffen of afscheid nemen van klanten. Of informatie over het aantal klanten dat wordt geweigerd bij de aanvraag van een nieuwe rekening. Op basis van de IRAP-data zien wij bijvoorbeeld dat deze maatregel vaker is ingezet in de afgelopen jaren (zie figuur 14). Wij vinden het noemenswaardig dat ongeveer 25% van het aantal aanvragen in 2024 voor een nieuwe rekening wordt geweigerd of niet wordt afgemaakt. De toename in niet-afgemaakte aanvragen is herleidbaar naar hersteltrajecten van specifieke banken. Wij vinden het signaleren van trends en duiden daarvan taken van een toezichthouder.

**Figuur 14** Aantal weigeringen bij aanvraag nieuwe bankrekening

Het aantal ingetrokken of incomplete aanmeldingen neemt toe en het aantal geaccepteerde aanmeldingen neemt af

Aantal aanmeldingen



Dergelijke trendonderzoeken zijn ook behulpzaam voor de FIU of het ministerie. Trends over het aantal klanten in bepaalde sectoren bij banken, kan de FIU bijvoorbeeld helpen in onderzoek. Het ministerie kan op basis van bepaalde trends ook zicht krijgen op de gevolgen van de anti-witwasaanpak.

# 9.

## Conclusies en aanbevelingen

Wij hebben onderzoek gedaan naar de resultaten van de Nederlandse anti-witwas-aanpak, en of deze in verhouding staan tot de gevolgen voor burgers en bedrijven. Een effectieve en efficiënte aanpak van witwassen is risicogebaseerd: de keuze voor controles en maatregelen is gebaseerd op inzichten in het daadwerkelijke risico op witwassen en de financiële omvang daarvan.

Onze hoofdconclusie is dat de huidige anti-witwasaanpak onvoldoende effectief en efficiënt is. Er zijn veel en ingrijpende anti-witwascontroles en er is weinig inzicht in de resultaten van die controles. Er wordt weinig gedaan om dat inzicht wel te krijgen. Dat vinden we een gemiste kans, want dat inzicht is nodig voor een risicogebaseerde aanpak. Het gevolg is dat de huidige aanpak ingrijpend is, zeker voor sommige groepen burgers en bedrijven waarvan niet bekend is of zij daadwerkelijk een groter risico vormen. We zien in ons onderzoek aanwijzingen voor discriminatie.

Onze hoofdconclusie is opgebouwd uit 4 deelconclusies, die we hierna toelichten:

1. De anti-witwasaanpak heeft voor sommige groepen burgers en bedrijven ingrijpende gevolgen, wij zien hierin aanwijzingen voor discriminatie.
2. Het is onbekend wat de resultaten van de anti-witwasaanpak zijn, terwijl de door ons onderzochte banken in de periode 2020-2024 16,7% meer kosten zijn gaan maken. Zonder inzicht in resultaten is onduidelijk of effectief aandacht wordt besteed aan de grootste risico's.
3. Het toezicht van DNB is vooral gericht op banken in hersteltrajecten. De werkwijze van de FIU heeft kwetsbaarheden.
4. De ministers van Financiën en JenV staan op afstand van de uitvoering door DNB en FIU. De samenwerking in de keten moet beter.

## **1. Ingrijpende gevolgen voor burgers en bedrijven**

Voor een aantal onderzochte groepen burgers en bedrijven zijn de gevolgen van de anti-witwasaanpak groot en zij ervaren de controlemaatregelen als negatief. Vooral religieuze instellingen en PEP's ervaren veel last van controlemaatregelen. Dit geldt niet voor de meeste horecaondernemers. Er zijn grote verschillen tussen deze groepen, maar ook binnen deze groepen. Zo ondervinden migrantenkerken en moskeeën meer last van controles door banken dan katholieke en protestantse kerken.

Informatie bij door ons onderzochte publieke organisaties komt overeen met ons eigen onderzoek. Banken melden ongebruikelijke transacties bij de FIU. Die meldingen gaan relatief vaak over personen met een buitenlands klinkende achternaam, constateren wij. Door signalen vanuit islamitische organisaties is de minister sinds april 2022 op de hoogte van mogelijke discriminatie in de banken-sector. Ook wij zien in ons onderzoek naar meldingen van banken aan de FIU aanwijzingen voor discriminatie.

## **2. Onvoldoende inzicht in resultaten anti-witwasaanpak**

Om witwassen effectief en risicogebaseerd te bestrijden, is het noodzakelijk om te weten wat de opbrengsten zijn van de anti-witwascontroles door banken. Het is onduidelijk wat de resultaten van deze controles zijn. Deze controles hebben tot doel witwassen te voorkomen of op te sporen. Of het lukt om witwassen te voorkomen, blijkt in de praktijk niet goed te bewijzen. De werkzaamheden van DNB en de FIU dragen nog beperkt aantoonbaar bij aan de preventie van witwassen. We hebben evaluaties gezien van delen van de anti-witwasketen, maar de ministers hebben zelf nog geen evaluatie uitgevoerd van de opbrengsten van de hele keten in de anti-witwasaanpak.

Voor de opsporing van witwassen zijn kwalitatief goede meldingen bij de FIU nodig. Uit ons onderzoek naar 1015 meldingen van banken aan de FIU blijkt dat de kwaliteit van de meldingen beter kan. De FIU analyseert die kwaliteit niet.

De (maatschappelijke) kosten van de anti-witwasaanpak zijn hoog. Zo zijn de kosten voor banken hoog: de banken waarvan wij het toezicht hebben onderzocht, zetten ongeveer 13.000 fte in om witwassen te bestrijden.

### **3. Toezicht DNB vooral gericht op banken in hersteltrajecten, werkwijze FIU heeft kwetsbaarheden**

DNB houdt integriteitstoezicht op de banken in hun rol als poortwachter. We stellen vast dat het integriteitstoezicht door DNB in opzet risicogebaseerd is, maar deze opzet in de praktijk beperkt wordt gevolgd.

Het toezicht van DNB was tijdens de onderzoeksperiode vooral gericht op enkele banken die niet voldeden aan de Wwft, en een hersteltraject opgelegd hebben gekregen. Dit was voor 6 van de 8 door ons onderzochte banken het geval.

De deadlines bij al deze hersteltrajecten zijn een keer of vaker verschoven. DNB evalueert niet waarom dat zo is. DNB heeft – naar eigen zeggen – bijgedragen aan een risicomijdende houding bij banken, waardoor banken overmatig controles zijn gaan uitvoeren. Dit draagt niet bij aan het voorkomen of opsporen van witwassen. De onderzoeken en interventies die DNB bij banken uitvoert zijn voor ons inhoudelijk en procedureel grotendeels navolgbaar.

Bij de FIU is de personele capaciteit voor de Nederlandse anti-witwasaanpak sinds 2019 gegroeid. Parallel daaraan is ook het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties sterk gestegen. De werkwijze van de FIU heeft kwetsbaarheden. Het is onbekend of de FIU alle relevante signalen over witwassen onderzoekt. De huidige werkwijze van de FIU laat nog ruimte voor een meer data-gedreven benadering van de informatie in de database.

### **4. Ministers op afstand, samenwerking keten moet beter**

De ministers van Financiën en JenV zijn samen verantwoordelijk voor de Nederlandse anti-witwasaanpak. De ministers hebben 3 programma's opgesteld in 2019, 2002 en 2025 om de anti-witwasaanpak te verbeteren. Er is sinds het tweede verbeterprogramma uit 2022 meer aandacht voor de gevolgen van burgers en bedrijven. Het is onduidelijk wat de resultaten zijn van verschillende maatregelen. Tegelijkertijd is het doel om meer inzicht te geven in de resultaten van de anti-witwasaanpak in 2025 zelfs uit het verbeterprogramma verdwenen.

De minister van Financiën staat in de praktijk op grote afstand van DNB, en heeft daardoor weinig inzicht in de taakuitvoering door DNB. De werkwijze van de FIU kent kwetsbaarheden die doorwerken in de informatievoorziening naar de minister van JenV. Zo kan de minister bijvoorbeeld geen accuraat beeld krijgen van de hoeveelheid witwasmeldingen die de FIU analyseert.

De verschillende partijen hebben allemaal hun eigen rol in de anti-witwasketen, en

hebben daarbij alleen toegang tot hun eigen deel van de informatie. Voor de benodigde verbeteringen in het systeem is toegang tot de juiste informatie voor alle partijen noodzakelijk. De Fintell Alliance wordt als voorbeeld genoemd van een goed samenwerkingsverband. Op andere punten is verbetering mogelijk, zoals de feedback van de FIU aan banken over de kwaliteit van meldingen. Ook het samenspel tussen de FIU en DNB kan beter. DNB heeft geen inzicht in de kwaliteit van meldingen van banken aan de FIU. De FIU en DNB geven aan dat er wettelijke beperkingen zijn waardoor de inhoud van meldingen niet gedeeld kan worden. DNB besteedt in haar toezicht nog weinig aandacht aan de kwaliteit van de FIU-meldingen van banken. Verder heeft DNB wel waardevolle informatie van banken over hun klantenbestand, maar benut zij deze nog niet optimaal.

### **Vooruitblik**

In 2024 is nieuwe Europese wetgeving aangenomen tegen witwassen en terrorismefinanciering. Vanaf 2027 moeten de meeste onderdelen van dit wetgevingspakket in werking zijn getreden. We beschrijven dit uitgebreider in bijlage 7. De volgende belangrijke wijzigingen worden doorgevoerd:

- In Nederland worden niet langer ongebruikelijke transacties gemeld, maar alleen verdachte transacties, bij de FIU.
- Vanaf juli 2027 gaat de Europese toezichthouder AMLA functioneren. AMLA neemt het toezicht op geselecteerde financiële instellingen over van DNB.<sup>9</sup> AMLA krijgt ook als taak de samenwerking tussen de FIU's van de EU-lidstaten te coördineren en ondersteunen.

Dit jaar zullen wij een publicatie uitbrengen in samenwerking met andere Rekenkamers in Europa over de anti-witwasaanpak. We gaan daarbij ook in op mogelijke negatieve gevolgen van de komst van AMLA voor onze controle op de anti-witwasaanpak. Wanneer AMLA taken van DNB overneemt, moet de controle op die taken overgaan naar de Europese Rekenkamer. We weten uit eerder onderzoek echter dat Europese autoriteiten ook handreikingen maken voor het toezicht door nationale toezichthouders op middelgrote en kleine banken. Die informatie is voor ons mogelijk niet toegankelijk, maar wel noodzakelijk voor de nationale controle op de anti-witwasaanpak. Als dat het geval is ontstaat er een zogenaamde audit gap: onafhankelijke controle door de Europese Rekenkamer of Algemene Rekenkamer op het toezicht op een deel van de banken is dan niet goed mogelijk.

### **Onze aanbevelingen**

In de anti-witwasaanpak is op dit moment de balans zoek. Er zijn veel controles, tegen hoge kosten, met grote en negatieve gevolgen voor bepaalde groepen, en er is geen zicht op de effectiviteit van de aanpak. We zien aanwijzingen voor discriminatie.

De ministers van Financiën en JenV zijn al lang op de hoogte van deze problemen en sinds 2019 zijn 3 verbeterprogramma's aangekondigd. Er worden weinig resultaten geboekt. We bevelen de ministers van Financiën en JenV aan om:

- voor het einde van het jaar de Kamer te informeren over hoe de anti-witwasaanpak concreet risicogebaseerd wordt ingericht. Dit voornemen is al in 2019 met de Kamer gedeeld. De aangepaste aanpak moet leiden tot inzicht in de effectiviteit en discriminatie voorkomen.

Er zijn verschillen in de kwaliteit van meldingen van banken aan de FIU. DNB en de FIU kijken in de praktijk niet naar de kwaliteit van meldingen door banken. We bevelen DNB en de FIU aan:

- in hun (gezamenlijke) werkzaamheden meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van meldingen door banken.
- beter gebruik te maken van moderne analysetechnieken. DNB kan door betere data-analyse zicht krijgen op de uitwerking van de anti-witwasaanpak op banken en hun klanten. De FIU kan daarmee belangrijke meldingen van banken prioriteren en beter zicht krijgen op witwasfenomenen.

# 10.

## Bestuurlijke reacties en nawoord

Wij ontvingen op 5 februari 2026 de reactie van de ministers van Financiën en JenV. Op 6 februari 2026 ontvingen we de reactie van de directeur toezicht van DNB. We geven hieronder de integrale bestuurlijke reacties van de bewindspersonen en DNB weer. Deze reacties, inclusief de bijlage bij de reactie van de ministers van Financiën en JenV, plaatsen wij ook op onze website.

### 10.1 Reactie ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid

Wij zijn u erkentelijk voor het onderzoek naar de bestrijding van witwassen in Nederland. Wij zijn het met de Algemene Rekenkamer eens dat de antiwitwasaanpak de afgelopen jaren niet goed heeft gefunctioneerd. Na afloop van de onderzoeksperiode hebben wij op 14 mei 2025 daarom onze nieuwe antiwitwasaanpak naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>10</sup> Deze aanpak adresseert veel van uw conclusies en ook veel van uw aanbevelingen zijn daarmee opgepakt. Hieronder gaan wij dieper in op uw vier conclusies en uw drie aanbevelingen.

#### **Conclusie 1: De antiwitwasaanpak heeft voor sommige groepen burgers en bedrijven ingrijpende gevolgen, AR ziet aanwijzingen voor discriminatie.**

Discriminatie is onacceptabel, ook bij financiële dienstverlening. De afgelopen jaren hebben wij onderzoeken gedaan naar (ervaren) discriminatie in de interactie tussen banken en hun klanten. Naar aanleiding hiervan hebben zowel onze ministeries, als de banken en DNB acties in gang gezet om dit aan te pakken. De Tweede Kamer is hierover meermaals geïnformeerd<sup>11</sup> en zal in het najaar van 2026 opnieuw geïnformeerd worden.

**Conclusie 2: Onbekende resultaten van de antiwitwasaanpak.**

Onze inzet is om de resultaten van de antiwitwasaanpak verder inzichtelijker te maken. In de voortgangsbrief over de nieuwe antiwitwasaanpak van december 2025 is dit als een actiepoint opgenomen.

**Conclusie 3: Het toezicht van DNB is vooral gericht op banken in hersteltrajecten.****De werkwijze van de FIU-NL heeft kwetsbaarheden.**

Banken hebben een sleutelrol in het voorkomen van witwassen. Het is in lijn met het risicogebaseerde toezicht dat de toezichthouder prioriteit geeft aan banken die hun anti-witwascontroles niet op orde hebben. In het kader van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is aanzienlijk geïnvesteerd in de FIU-NL: de personele capaciteit is uitgebreid, en er is geïnvesteerd in technologie.

**Conclusie 4: De ministers van Financiën en JenV staan op afstand van de uitvoering door DNB en FIU-NL. De samenwerking in de keten moet beter.**

Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) staat DNB bewust op afstand van de politiek: zij voert haar wettelijke taken onafhankelijk uit. Voor de wijze waarop ik mij verhoud tot DNB volgt de minister van Financiën de Kaderwet zbo's. Inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het toezicht is belangrijk. Daarom heeft de minister van Financiën frequent overleg met DNB over hoe zij in algemene zin haar toezicht vormgeeft. Daarnaast maakt DNB jaarlijks een zbo-begroting en zbo-verantwoording. Deze documenten geven een overzicht van de prioriteiten, beoogde resultaten en kostenontwikkeling voor het komende jaar. Ook legt DNB verantwoording af via haar jaarverslag. De minister van Financiën gaat met DNB in gesprek over de vraag hoe in bestaande publicaties en/of kanalen meer inzicht kan worden geven in het Wwft-toezicht en de doelmatigheid en doeltreffendheid hiervan.

De FIU-NL is operationeel zelfstandig<sup>12</sup> en rapporteert over diens werkzaamheden in openbare jaaroverzichten en periodieke managementrapportages. Daarnaast wordt er een jaarplan opgesteld. Deze documenten worden opgesteld en besproken met ons beiden. Deze informatievoorziening wordt als voldoende grondig en accuraat gezien. In de Implementatiewet voor het nieuwe Europese antiwitwaspakket zal de positionering van de FIU-NL worden geborgd, ter vervanging van de Wwft.

In het kader van versterking van de samenwerking bij het voorkomen van witwassen voeren wij sinds 2025 overleg met belangrijke ketenpartners. Maandelijks komen de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de drie grootbanken (ABN AMRO, ING en de Rabobank), DNB, de FIU-NL, het Openbaar Ministerie (OM), het Financieel

Expertise Centrum (FEC), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de ministeries samen om de voortgang van de nieuwe antiwitwasaanpak te bespreken.

**Aanbeveling 1: voor het einde van het jaar de Kamer te informeren over hoe de antiwitwasaanpak concreet risicogebaseerd wordt ingericht.**

De risicogebaseerde aanpak volgt uit Europese regelgeving en geldt voor poortwachters. Toezichthouders houden hier toezicht op. Wij zijn systeemverantwoordelijk. Eind dit jaar sturen wij een voortgangsbrief van onze nieuwe antiwitwasaanpak naar de Tweede Kamer, waarin ook wordt ingegaan op de risicogebaseerde aanpak.

**Aanbevelingen 2 en 3: DNB en FIU-NL in hun gezamenlijke werkzaamheden zouden meer aandacht moeten besteden aan meldingen van banken en beter gebruik maken van moderne analysetechnieken.**

De FIU werkt aan het verbeteren van de kwaliteit van meldingen. Dit zal de FIU-NL de mogelijkheden geven om risico's, trends en fenomenen verder te identificeren en te duiden. Hiermee draagt de FIU-NL bij aan de risicogebaseerde aanpak en daarmee aan de integriteit van het financiële stelsel. Tevens zal de FIU-NL in lijn met uw aanbeveling verder verkennen in hoeverre IT-oplossingen kunnen ondersteunen in een meer data-gedreven benadering van de informatie in de database.

## 10.2 Reactie DNB

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft onderzoek verricht naar de gevolgen van de anti-witwasaanpak in de bancaire sector. Graag geven wij hierbij onze bestuurlijke reactie op het rapport 'Gevolgen groot, opbrengsten onbekend' en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen gericht aan De Nederlandsche Bank (DNB).

Allereerst zijn wij de AR erkentelijk voor haar investering in het doorgronden van de anti-witwasketen en de integriteitstoezichttaak van DNB. DNB heeft de dialoog tijdens het onderzoek als constructief en open ervaren. DNB ziet dit rapport, net als eerdere evaluaties door de European Banking Association (EBA) en de Financial Action Task Force (FATF), als bron van bruikbare inzichten en aanbevelingen om zowel ons werk als het werk van de gehele keten te versterken.

DNB is een van de ketenpartners die - samen met de strafrechtketen, de FIU, poortwachters zoals banken, de overheid en andere Wwft-toezichthouders - bijdraagt aan de anti-witwasaanpak. De rol van DNB is om, onder meer uit hoofde van de Wwft, risicogebaseerd toezicht te houden op de anti-witwaswerkzaamheden van banken.

Het anti-witwasraamwerk volgt in grote mate uit Europese wet- en regelgeving, gebaseerd op de mondiale standaarden van de FATF. Gezien het grensoverschrijdend karakter van witwasrisico's verwelkomt DNB de ingeslagen Europese aanpak. Deze leidt tot meer harmonisatie, verder versterkt door de recent opgerichte Europese Anti Money Laundering Authority (AMLA) met zowel een toezichthoudende, regelgevende als een coördinerende taak.

Met het in 2022 gepubliceerde rapport 'Van herstel naar balans'<sup>13</sup> heeft DNB een belangrijke stap gezet door de risicogebaseerde uitvoering van ons toezicht nog meer centraal te stellen en de dialoog met banken over de impact van ons toezicht te intensiveren. In navolging hiervan heeft DNB intensief overleg gevoerd, in verschillende vormen, met de sector en verschillende brancheorganisaties en belangenverenigingen over de risicogebaseerde uitvoering, proportionaliteit en de impact van ons toezicht. Dit heeft geresulteerd in een vernieuwde Q&A Good Practice Wwft,<sup>14</sup> daarnaast droeg DNB bij aan de totstandkoming van de Industry Baselines van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB).<sup>15</sup> DNB blijft in haar toezicht alert op mogelijke onbedoelde neveneffecten van de Wwft en reflecteert daarbij op haar eigen rol en werkwijze, met als doel verdere borging in de toezichtpraktijk.

Net als de AR onderschrijft DNB dat de maatschappelijke gevolgen van financieel economische criminaliteit groot zijn. Het rapport van de AR is een waardevolle verrijking van het beeld van DNB. Aan de thema's discriminatie en proportionaliteit heeft DNB in 2025 nadrukkelijk aandacht besteed: DNB publiceerde het vervolgonderzoek – het eerste onderzoek werd in 2024 uitgevoerd<sup>16</sup> – naar het tegengaan van discriminatie, waaruit blijkt dat banken (en betaalinstanties) stappen zetten op dit terrein.<sup>17</sup> Daarnaast deed DNB in 2025 ook onderzoek naar de proportionele toepassing van de Wwft.<sup>18</sup> Hiermee onderstreept DNB het belang van een proportionele toepassing van de Wwft en het tegengaan van onnodige belasting van klanten.

DNB onderschrijft het belang van voortdurende aandacht voor de effectiviteit van de anti-witwasaanpak. Zoals ook uit het bovenstaande blijkt, evalueert en verbetert DNB haar werkwijze doorlopend. In haar recent aangekondigde veranderprogramma (DNB 2030) brengt DNB verdere accenten aan in de toezichtaanpak: meer resultaatgericht werken, technologische vernieuwing stimuleren en de interactie met financiële instellingen verbeteren.<sup>19</sup> De inzichten uit het rapport van de AR sterken ons in het voortzetten van deze lijn.

DNB hecht aan goede samenwerking in de keten. Daarom organiseert DNB zelf ook activiteiten voor ketenpartners (zoals seminars en ronde tafels) en neemt actief deel aan het Financieel Expertise Centrum (FEC). DNB is daarnaast onderdeel van de door het Ministerie van Financiën georganiseerde dialoog met verschillende andere partijen in de keten. De insteek van DNB hierbij is om de anti-witwasaanpak doeltreffend en doelgericht te laten zijn, zowel waar het gaat om het terugdringen van financieel-economische criminaliteit als de uitwerking van die aanpak op klanten van banken.

In navolging van de aanbevelingen uit het rapport onderneemt DNB verder de volgende stappen:

- In samenspraak met de FIU werkt DNB aan het verder verbeteren van de kwaliteit van de meldingen door banken (en andere financiële instellingen);
- In het kader van de hierboven genoemde dialoog verkent DNB hoe, via bestaande kanalen, meer inzicht kan worden geboden in de impact van haar toezicht op banken;
- DNB heeft geïnvesteerd in (moderne) analysetechnieken en blijft dat de komende periode ook doen, onder andere als onderdeel van het DNB brede AI programma;
- Tot slot zal DNB ook in Europees verband, bij de ontwikkeling van het Europese anti-witwas toezicht door AMLA, aandacht blijven vragen voor risicogebaseerd toezicht en de uitwerking op banken en de samenleving. DNB wijst erop dat door de oprichting van AMLA ons toezicht ook deels uitgevoerd en vormgegeven wordt in samenwerking met deze Europese autoriteit.

### 10.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van Financiën en JenV geven in hun reactie aan dat al veel van onze conclusies en aanbevelingen zijn opgepakt met de nieuwe antiwitwasaanpak die op 14 mei 2025 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Deze nieuwe witwasaanpak is ons bekend en is ook beschreven in §7.2.

In hun reactie erkennen de ministers de ernst van mogelijke discriminatie in de bankensector. Ook geven de ministers aan dat hun inzet is om de resultaten van de antiwitwasaanpak inzichtelijker te maken. Dit zijn geen nieuwe ambities. Wat na 3 opeenvolgende plannen van aanpak witwassen sinds 2019 en verschillende onderzoeken over mogelijke discriminatie nodig is, zijn concrete stappen die op afzienbare termijn tot resultaat leiden. De ministers herhalen in hun reacties de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken partijen en dat de minister van Financiën bewust op afstand staat van DNB. Dat maakt ons bezorgd of er voldoende

urgentie wordt gevoeld om gezamenlijk – met alle schakels in de keten – te werken aan het tegengaan van mogelijke discriminatie én aan inzicht in resultaten.

De minister van JenV neemt onze conclusies en aanbevelingen over de werkwijze van de FIU ter harte. We herkennen dat de FIU-NL de afgelopen jaren eerste stappen heeft gezet naar een meer data-gedreven aanpak.

DNB gaat in haar reactie niet in op onze conclusie dat het toezicht op anti-witwaswerkzaamheden van banken door DNB in de praktijk nog beperkt risicogebaseerd wordt uitgevoerd. DNB geeft aan dat met het rapport 'Van herstel naar balans' uit 2022 een belangrijke stap is gezet door de risicogebaseerde uitvoering van het toezicht meer centraal te stellen. Wij nemen aan dat DNB dit rapport vertaalt naar concrete stappen om risicogebaseerd toezicht in praktijk te brengen.

We waarderen het dat DNB toezegt in samenspraak met de FIU te gaan werken aan het verbeteren van de kwaliteit van de meldingen door banken. Door deze samenwerking kan DNB beter zicht krijgen op welke meldingen waardevol zijn voor de opsporing. Ook gaat DNB verkennen hoe meer inzicht kan worden geboden in de impact van haar toezicht op banken. Beide verbeteringen zijn hard nodig. Wij herhalen tot slot dat DNB over informatie beschikt die inzicht kan geven in ongewenste gevolgen voor burgers en bedrijven. Het is belangrijk dat deze informatie gedeeld wordt met ketenpartners.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2017): Toezicht op banken in Nederland.

Algemene Rekenkamer (2019): Bankenresolutie in Nederland. Voorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB.

Algemene Rekenkamer (2022): Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021.

Algemene Rekenkamer (2024). Voortgangsmeter 2023.

<https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/voortgangsmeter/2023>, opgehaald op 19-11-2025.

Anti money laundering centre (2025). Waarom witwasbestrijding? Opgehaald van:

<https://www.amlc.nl/witwassen/waarom-witwasbestrijding/>, opgehaald op 20-11-2025.

DNB (2022): Van Herstel naar balans.

DNB (2025). Geld in de schaduw kunnen we witwassen uitbannen. Opgehaald van:

<https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/achtergrond-2025/geld-in-de-schaduw-kunnen-we-witwassen-uitbannen/>, opgehaald op 20-11-2025.

EBA (2022): EBA Report on Competent Authorities' Approaches to the Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Supervision of Banks (Round 2 – 2020/21), EBA/REP/2022/08.

EY (2021). Onderzoek effecten Wwft De effecten van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn op Wwft-instellingen.

FATF (2022): Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. The Netherlands Mutual Evaluation Report.

FIU (2023): Jaaroverzicht FIU-Nederland 2022.

FIU (2025): Jaaroverzicht FIU-Nederland 2024.

KPMG (2024): Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties, uitgevoerd voor ministerie van Financiën, 19 april 2024.

KWINK-groep (2021): Evaluatie DNB, 5-jaarlijkse zbo-evaluatie vanuit het ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2024): Aanbiedingsbrief bij onderzoek naar ervaren discriminatie bij burgers door banken en betaalinstanties, 27 mei 2024.

Ministerie van Financiën (2025): Toezicht op afstand. De relatie tussen de minister van Financiën en de zelfstandige bestuursorganen De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), incl. toezichtarrangement.

Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019). Eerste Plan van Aanpak witwassen. Kamerstukken II 2019-2020 31 477 nr. 41.

Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2022). Beleidsagenda aanpak witwassen: streng waar nodig, met ruimte waar mogelijk en meten om te weten. Kamerstukken II 2022-2023, 31 477 nr. 80.

Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2024): Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), 7-6-2024.

Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2025). Kamerbrief over uitwerking regeerprogramma ten aanzien van anti-witwasbeleid. Kamerstukken II 2024-2025, 31 477 nr. 113.

Ministerie van JenV (2013): Instellingsbesluit FIU-Nederland 2013.

Ministerie van JenV (2021). Kamerbrief over Capaciteit en uitkomsten verkenning positionering Financial Intelligence Unit-Nederland. Kamerstukken II 2020-2021, 29 911, nr. 306

NVB (2024). NextGen Poortwachters, Naar een gerichte, proportionele en effectieve aanpak.

Trouw (6 april 2023). "Nieuw toeslagenschandaal" ontstaat in de omgang van banken met moslims', <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/nieuw-toeslagenschandaal-ontstaat-in-de-omgang-van-banken-met-moslims~b5689b20/>, opgehaald op 19-11-2025.

WODC (2024). *National Risk Assessment Witwassen 2023*.

## Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader

### Hoofdvragen van dit onderzoek

De volgende 5 hoofdvragen stonden centraal in dit onderzoek:

1. Wat zijn de gevolgen van het anti-witwasbeleid en -toezicht uitgevoerd door banken voor specifieke doelgroepen?
2. Leidt de anti-witwasaanpak van banken, inclusief een daaruit voortvloeiende doelgroepenaanpak, tot onderbouwde en proportionele meldingen waaruit potentiële witwasrisico's blijken?
3. Welke eisen op het terrein van anti-witwassen stelt DNB aan banken, en hoe wordt het toezicht in de praktijk uitgevoerd? Heeft DNB zicht op gevolgen voor specifieke doelgroepen?
4. Gaat het ministerie van Financiën in het toezicht op DNB na of het toezicht van DNB op banken een bewezen relatie heeft met substantiële witwasrisico's? Houdt het ministerie van Financiën daarbij rekening met de gevolgen voor specifieke doelgroepen en banken?
5. Welke eisen ter voorkoming van witwassen volgen uit Europese en nationale wetgeving en waar voegt Nederland aanvullende eisen toe?

### Uitwerking hoofdvragen naar deelvragen

#### Onderzoeksvraag 1 Doelgroepen

Onze onderzoeksvraag "Wat zijn de gevolgen van het anti-witwasbeleid en -toezicht uitgevoerd door banken voor specifieke doelgroepen?" hebben we opgesplitst in 3 deelvragen:

- Hoe vaak en in welke situaties heeft de doelgroep te maken met anti-witwasmaatregelen van banken?
- Wat waren de gevolgen van de getroffen anti-witwasmaatregelen voor die burgers en bedrijven?
- Zijn er in geval van negatieve gevolgen van anti-witwasmaatregelen oplossingen gevonden voor elk van deze doelgroepen?

#### Onderzoeksvraag 2 FIU

Onderzoeksvraag 2 is voor het onderzoek bij de FIU toegespitst op: "Is er sprake van onderbouwde en proportionele meldingen waaruit potentiële witwasrisico's blijken?" Hiervoor zijn 5 deelvragen geformuleerd.

1. Hoeveel budget, mensen en middelen, heeft de FIU om het anti-witwasmeldingen te verwerken?
2. Hoe voert de FIU zijn werkzaamheden uit? Is er sprake van een periodieke of

- doorlopende analyse van binnengekomen meldingen?
3. Hoeveel meldingen komen vanuit banken binnen bij de FIU, hoeveel daarvan worden aangemerkt als verdachte transacties?
  4. Welk deel van het aantal meldingen dat de FIU ontvangt van banken gaat over de gekozen doelgroepen?
  5. Welke verdachte transacties vanuit banken worden aangemeld vanwege anti-witwasrisico's zowel voor de doelgroepen als de gemiddelde populatie?

### **Onderzoeksvraag 3 DNB**

De onderzoeksvraag over DNB is uitgewerkt naar deelvragen over opzet van het toezicht, de uitvoering van het toezicht en resultaten van het toezicht.

#### **De opzet van het toezicht:**

1. Hoeveel budget, mensen en middelen, heeft DNB om het anti-witwastoezicht op banken uit te voeren?
2. Op welke manier voert DNB risicogebaseerd Wwft-toezicht uit?
3. Welke instrumenten heeft de toezichthouder voor interventie en handhaving, op basis van de uitkomsten van het toezicht?

#### **Uitvoering van het toezicht in de praktijk door DNB.**

1. Heeft DNB voldoende mensen en middelen, om het Wwft-toezicht op deze banken uit te voeren?
2. Hoe voert DNB het Wwft-toezicht in de praktijk uit?
3. Welke instrumenten voor interventie en handhaving heeft DNB bij deze banken voor AML-issues ingezet in de afgelopen 5 jaar?

#### **Resultaten van het Wwft-toezicht door DNB:**

1. Welk inzicht heeft DNB in de mate waarin de aan banken geleverde AML-richtsnoeren in de praktijk worden gehanteerd?
2. Heeft DNB inzicht in positieve en negatieve resultaten van het Wwft-toezicht op banken? Wat zijn de belangrijkste uitkomsten?
3. Heeft DNB voor specifieke doelgroepen inzicht in negatieve resultaten en onbedoelde neveneffecten van het Wwft-toezicht, zoals de-risking, discriminatie etc.? Wat zijn de belangrijkste uitkomsten?

### **Onderzoeksvraag 4 Ministeries van Financiën en JenV**

Er zijn geen deelvragen geformuleerd bij onderzoeksvraag 4.

## Onderzoeksvraag 5 Implementatie EU-wetgeving

Er zijn geen deelvragen geformuleerd bij onderzoeksvraag 5.

### Gehanteerde normen

**Vraag 1** *Wat zijn de gevolgen van het anti-witwasbeleid en –toezicht uitgevoerd door banken voor specifieke doelgroepen?*

**Hoofdnorm** Nvt (beschrijvende vraag)

**Vraag 2** *Leidt de anti-witwasaanpak van banken, inclusief een daaruit voortvloeiende doelgroepenaanpak, tot onderbouwde en proportionele meldingen waaruit potentiële witwasrisico's blijken?*

**Hoofdnorm** Onder eindverantwoordelijkheid van de minister van JenV voert de FIU de opgedragen werkzaamheden uit, en is doeltreffend in het verwerken van ontvangen meldingen van banken. Uit de (totstandkoming en verwerking van) meldingen volgt dat de gevolgen voor burgers en bedrijven in verhouding staan tot de doelen.

#### Deelnormen

1. De FIU is uitgerust met voldoende middelen en mensen om de in de AML-wetgeving voorgeschreven werkzaamheden (ontvangen ongebruikelijke transacties van banken en deze verwerken) uit te voeren (opzet).
2. De FIU analyseert de van banken binnengekomen meldingen van ongebruikelijke transacties, en zet de selectie van verdachte transacties (algemeen en specifieke doelgroepen) door naar de relevante publieke actoren voor opvolging of vervolging (werking).
3. De FIU maakt in haar analyses gebruik van een onderbouwd analysekader dat plausibel, objectief en consistent is.
4. De FIU heeft zicht op de resultaten van de werkzaamheden, ook in de samenwerking met andere betrokken publieke actoren.
5. De bijdrage van de FIU aan de doeltreffendheid van het anti-witwasbeleid wordt periodiek door de FIU op transparante wijze geëvalueerd, en waarborgt daarbij activiteiten op anti-witwasbeleid effectief en proportioneel zijn.
6. De FIU heeft zicht op de effecten van het anti-witwasbeleid en heeft oog voor eventuele negatieve neveneffecten ook voor specifieke doelgroepen.

**Vraag 3** Welke eisen op het terrein van anti-witwassen stelt DNB aan banken, en hoe wordt het toezicht in de praktijk uitgevoerd? Heeft DNB zicht op gevolgen voor specifieke doelgroepen?

**Hoofdnorm** Het toezicht door DNB op banken binnen het anti-witwasbeleid is zorgvuldig voorbereid en uitvoerbaar. DNB voert het toezicht in de praktijk correct en volledig uit, met oog voor de gevolgen voor burgers en bedrijven.

**Deelnormen**

1. DNB heeft de beleidsdoelen van het anti-witwasbeleid duidelijk en is bekend met wat de wettelijke taak behelst, inclusief welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen moeten worden bereikt.
2. DNB baseert de onderzoekkeuzes op aannames die plausibel, objectief en consistent zijn.
3. DNB is als toezichthoudende instelling uitgerust met voldoende middelen en mensen om het in de wet voorgeschreven toezicht op meldingsplichtige instellingen (banken) correct en volledig uit te voeren.
4. DNB stelt als toezichthouder richtsnoeren (afgeleid van de FATF en EU- en nationale wetgeving) op voor meldingsplichtige instellingen zoals banken op het terrein van anti-witwassen, zodat die in staat worden gesteld hun taken correct en volledig te kunnen uitvoeren.
5. DNB zorgt als toezichthouder door middel van eigen onderzoek voor betrouwbaar en volledig inzicht in het niveau van de feitelijke naleving van de EU- en nationale anti-witwasregels door meldingsplichtige instellingen, de aard en mate van regel-overtreding en de daaruit voortvloeiende risico's.
6. Oordelen van de toezichthouder over banken op het terrein van anti-witwassen zijn gemotiveerd, eenduidig, consistent en komen tot stand op basis van een navolgbaar proces van oordeelsvorming.
7. Toezichthouders wegen beargumenteerd verschillende manieren van informatie-verzameling en interventies af om zodoende op de meest doelmatige en doeltreffende wijze de regelnaleving te verbeteren en informatie in te winnen.
8. De nationale toezichthouder en de minister hebben zicht op de positieve en negatieve effecten van de uitvoering van het anti-witwasbeleid door banken, specifiek ook voor de geselecteerde doelgroepen, en weegt die mee in zijn oordelen over de banken.
9. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het anti-witwasbeleid wordt periodiek op transparante wijze geëvalueerd door DNB met het oog op versterking van het lerend vermogen en dit wordt gedeeld met het ministerie van Financiën.
10. DNB bereidt zich voor op de start van Wwft-toezicht op EU-niveau, door de AMLA vanaf 2026.

**Vraag 4** *Gaat het ministerie van Financiën in het toezicht op DNB na of het toezicht van DNB op banken een bewezen relatie heeft met substantiële witwasrisico's? Houdt het ministerie van Financiën daarbij rekening met de gevolgen voor specifieke doelgroepen en banken?*

**Hoofdnorm** Het toezicht door de minister van Financiën op DNB als toezichthouder op banken binnen het anti-witwasbeleid is zorgvuldig voorbereid en uitvoerbaar. De minister geeft in de praktijk invulling aan de gemaakte afspraken en heeft oog voor de gevolgen van burgers en bedrijven.

**Deelnormen**

1. De minister van Financiën heeft formele afspraken gemaakt met de AML-toezichthouder(s) over opzet en werking van hun AML-toezicht op banken.
2. Op grond van de afspraken tussen de minister van Financiën en AML-toezichthouder(s) is duidelijk 1) welke mogelijkheden de minister heeft om toezicht uit te oefenen op de toezichthouder, en welke informatie de minister ten behoeve daarvan van de toezichthouder krijgt en kan vragen, en 2) welke mechanismen bestaan om in te grijpen bij crisissituaties.
3. De minister van Financiën informeert zich actief, inclusief m.b.v. evaluaties, over de resultaten en effecten van het AML-toezicht door DNB, inclusief mogelijke negatieve en onbedoelde neveneffecten bij specifieke doelgroepen. Op het moment dat objectief wordt vastgesteld dat specifieke doelgroepen hierdoor onredelijk zwaar worden geraakt, onderneemt de minister actie om hierin verandering te brengen.
4. De minister van Financiën informeert het parlement adequaat en tijdig over relevante zaken die naar voren komen uit het toezicht op de AML-toezichthouders.

**Vraag 5** *Welke eisen ter voorkoming van witwassen volgen uit Europese en nationale wetgeving en waar voegt Nederland aanvullende eisen toe?*

**Hoofdnorm** De EU-AML-richtlijnen zijn volledig, juist en tijdig omgezet in nationale wetgeving.

**Deelnormen**

1. De minister van Financiën dient bij de omzetting van het EU-beleid al het mogelijke te doen om nationaal een doeltreffende uitvoering te verzekeren van het EU-beleid op het gebied van anti-witwassen.
2. Nederland heeft de te waarborgen rechten en verplichtingen vastgelegd.
3. Nederland heeft de noodzakelijk uitvoerings- en handhavingsstructuren gecreëerd.
4. De minister van Financiën waarborgt in zijn omzetting van de EU-regels dat de handhavende activiteiten van DNB effectief en proportioneel zijn, niet in strijd zijn met de voorwaarden van het nationale en EU-recht en een afschrikwekkend effect hebben.

5. Nederland wijkt bij de implementatie van het AML-beleid zo min mogelijk af van de EU anti-witwasregelgeving (geen onnodige nationale koppen).
6. Als er sprake is van nationale koppen op de EU-regelgeving, dan wordt expliciet verantwoord waarom er van de EU-wet wordt afgeweken, b.v. in een Memorie van Toelichting bij de wet.

## Bijlage 3 Werkwijze en methodologie

### Spoor 1: Onderzoek bij burgers en bedrijven

In dit onderzoek hebben we onderzocht wat de gevolgen van de anti-witwasaanpak zijn voor bepaalde doelgroepen. We hebben 3 specifieke groepen klanten van banken zelf diepgaander onderzocht: PEP's, religieuze instellingen en de horeca. We hebben gekozen voor deze groepen om de volgende redenen:

- De Wwft bevat aanvullende vereisten voor controles op PEP's, in vergelijking met andere doelgroepen.
- Over religieuze instellingen is uit mediaberichtgeving bekend dat zij negatieve ervaringen hebben met controles door banken. In dit onderzoek hebben we bewust een breed spectrum van religieuze instellingen onderzocht, bijvoorbeeld moskeeën en protestantse kerken, om te zien of er tussen deze instellingen verschillen waarneembaar zijn in de manier waarop zij worden gecontroleerd door banken.
- Tot slot hebben we gekozen voor onderzoek onder horecabedrijven omdat de horeca een sector is met een vergroot risico op witwassen vanwege grote contant-geldstromen.

Bij deze doelgroepen hebben wij vragenlijsten afgenomen en interviews gehouden. Daarnaast zijn wij bij ons onderzoek bij DNB, de FIU en betrokken ministeries nagegaan welk inzicht zij hebben in de gevolgen van de anti-witwasaanpak voor deze 3 doelgroepen.

### Spoor 2: Onderzoek bij publieke organisaties

We hebben onderzoek gedaan bij de ministeries van Financiën en JenV, de FIU en DNB. Bij DNB en de FIU hadden we toegang tot toezichtvertrouwelijke of staatsgeheime informatie. Deze informatie is niet opgenomen in het rapport, maar wel geverifieerd bij de FIU en DNB.

### Onderzoek bij de FIU

De FIU ontvangt en analyseert meldingen van ongebruikelijke transacties. De mate waarin dit bijdraagt aan het bestrijden van witwassen, hangt af van de kwaliteit en hoeveelheid van meldingen die de FIU krijgt. Bij de FIU hebben wij daarom onderzoek gedaan naar meldingen van ongebruikelijke transacties die banken naar de FIU sturen. We hebben een eigen deelwaarneming van 1015 FIU-meldingen onderzocht die zijn gedaan door 8 banken. Dit zijn 8 banken waarvan we ook het toezicht door DNB hebben onderzocht. We hebben hoeveelheid, inhoud en kwaliteit van meldingen, en verschillen daarin tussen banken, in kaart gebracht. Verder hebben we onderzocht

hoe de FIU zijn werkzaamheden organiseert en de binnengekomen meldingen analyseert.

### **Onderzoek bij DNB**

Bij DNB hebben we allereerst onderzoek gedaan naar hoe het toezicht is opgezet en hoeveel capaciteit daarvoor wordt vrijgemaakt. Om inzicht te krijgen in de uitvoering en effectiviteit van het anti-witwastoezicht door DNB, hebben wij de toezichtdossiers van DNB van 8 banken met een Nederlandse bankvergunning onderzocht voor de periode 2020-2024. De dossiers bevatten voor elke bank de relevante DNB-onderzoeken, beoordelingen en -interventies en daarbij horende besluitvormingsnotities en formele documenten. Daarnaast hebben we ook data geanalyseerd die DNB jaarlijks uitvraagt bij alle banken via vragenlijsten.

### **Onderzoek bij ministeries van Financiën en JenV**

Bij het ministerie van Financiën hebben we het uitvoeringstoezicht op DNB onderzocht. Verder zijn we nagegaan hoe de Europese anti-witwaswetgeving in Nederland is geïmplementeerd. Bij het ministerie van JenV hebben we onderzocht hoe het ministerie betrokken is bij de werkzaamheden van de FIU.

### **Onderzoek doelgroepen**

Voor dit onderzoek is gekozen om specifiek te kijken naar 3 'doelgroepen' van klanten bij banken, namelijk politically exposed persons (PEP's), horecabedrijven en religieuze instellingen. Hieronder lichten we toe hoe we het onderzoek bij deze doelgroepen hebben uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoeksbevoegdheden bij religieuze instellingen, horecabedrijven en PEP's. Dat betekent dat we voor de informatie voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen grotendeels afhankelijk waren van vrijwillige deelname aan ons onderzoek.

Onze respondenten kozen er zelf voor wel of niet aan ons onderzoek mee te doen. Er was dus sprake van zelfselectie. Dat leidt tot 2 vormen van selectiebias:

- Allereerst verwachten wij dat het inherent is aan dit onderzoek dat respondenten sneller geneigd zijn mee te doen als ze daadwerkelijk gevolgen hebben ervaren van anti-witwasmaatregelen van banken. We verwachten dat het aandeel burgers en bedrijven dat geen ervaring heeft met anti-witwasmaatregelen ondervertegenwoordigd is in onze sample. De uitzondering hierop vormen de horecaondernemers, omdat bij het research design hoorde dat wij zelf horecaondernemers benaderden en er dus in minder grote mate sprake was van zelfselectie.

- Daarnaast verwachten we dat burgers en bedrijven die zich schuldig maken aan witwassen niet mee hebben gedaan aan dit onderzoek. We verwachten dus dat het aandeel burgers en bedrijven dat terecht de gevolgen van anti-witwasmaatregelen ervaart ook ondervertegenwoordigd is in onze sample.

We hebben gebruikgemaakt van 2 onderzoeksmethoden:

- kwantitatief onderzoek met een vragenlijst, en
- kwalitatief onderzoek aan de hand van gesprekken.

Voor elke doelgroep is een manier gezocht om deze methode toe te passen en is de onderzoeksmethode aangepast als dit nodig was. Dat betekent dat de wijze waarop we de doelgroepen hebben onderzocht niet geheel uniform is.

#### *Kwantitatieve onderzoeksmethode*

Voor de beantwoording van de deelvraag 1 hebben wij een kwantitatieve onderzoeksmethode gehanteerd. We hebben een online vragenlijst opgesteld in het programma *Survalyzer*. Hierin vragen we respondenten aan te geven:

- met welke controlemaatregelen van banken ze te maken hebben gehad gedurende de onderzoeksperiode (2020- juli 2024);
- hoe vaak ze met die controlemaatregelen te maken hebben gehad;
- of ze wisten wat de aanleiding was voor de controlemaatregelen van de bank;
- en of ze wisten dat ze onderwerp waren van controle in het kader van anti-witwasmaatregelen.

De vragenlijst is voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek afgestemd met vertegenwoordigers van de 3 doelgroepen.

Voor de mate waarin we op basis van de vragenlijst uitspraken kunnen doen die kunnen gelden voor de hele doelgroep, is van belang dat de respons op de vragenlijst voor die doelgroep hoog genoeg is, dan wel dat we met voldoende respondenten gesproken hebben. We bespreken dit per doelgroep:

- PEP: We hebben informatie ingewonnen met een vragenlijst bij 25 oud-politici en 50 eindrechters.
  - Wij hebben alleen oud-politici bij ons onderzoek betrokken om de afstand tussen de Algemene Rekenkamer en het parlement te bewaken.
  - Alleen bepaalde rechters worden als PEP aangemerkt, namelijk rechters die uitspraken doen waartegen geen beroep open staat (Art. 1 lid 1 Wwft jo. Art. 2 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018). Wij duiden deze rechters hier aan als 'eindrechters'. Met 6 daarvan hebben we tevens verdiepende gesprekken gevoerd.

- Religieuze instellingen: informatie ingewonnen door gesprekken te voeren met koepelorganisaties van de volgende typen kerkgenootschappen in Nederland: moskeeën, katholieke kerken, protestantse kerken en migrantenkerken. We hebben daarnaast onder de achterbannen van sommige koepelorganisaties de vragenlijst uitgezet, maar de respons hierop was te laag om gedegen uitspraken te doen.
- Horecabedrijven: gesproken met 149 horecaondernemers.

#### *Kwalitatieve onderzoeksmethode*

Deelvragen 2 en 3 hebben wij onderzocht door gesprekken te voeren met (vertegenwoordigers van) de doelgroepen. Tijdens deze gesprekken hebben wij gevraagd naar:

- de controlemaatregelen waarmee de doelgroep te maken heeft gehad;
- wat de aanleiding was;
- wat de gevolgen waren van de getroffen maatregelen;
- en of het makkelijk was eventuele problemen op te lossen.

Ook hebben we gevraagd naar hoe het contact met banken is ervaren, en of de ervaringen waarover is verteld representatief zijn voor ervaringen van de doelgroep. Wij hebben ervoor gekozen (semi-)gestructureerde gesprekken te voeren om de vergelijkbaarheid tussen de gegeven antwoorden en gesprekken in het algemeen te vergroten.

Voor het beantwoorden van deelvragen 2 en 3 hebben we ook de antwoorden op de open vragen en toelichtingsvelden uit onze vragenlijst geanalyseerd.

### **Onderzoek bij DNB**

#### *Opzet van het integriteitstoezicht*

Voor een toetsing van de opzet van het integriteitstoezicht is gebruik gemaakt van dossieranalyse en interviews. DNB voert de integriteitstoezichtwerkzaamheden risicogebaseerd uit aan de hand van de zogeheten Actualisering Toezicht Methodologie (ATM). We hebben inzage gekregen in onder meer de door DNB gehanteerde ATM-werkwijze voor risicogebaseerd toezicht, de jaarplannen van de bij integriteitstoezicht betrokken afdelingen, en risicoafwegingen van DNB op het gebied van de Wwft. Er is bijvoorbeeld een aantal keer gesproken met medewerkers en het afdelingshoofd van de afdeling die zich bezighoudt met het directe integriteitstoezicht op banken.

### *Werking van het integriteitstoezicht: dossieranalyse banken*

DNB hield in de onderzoeksperiode integriteitstoezicht op ruim 80 banken. Die vallen uiteen in grootbanken, middelgrote banken en kleine banken (zie tabel 5).

**Tabel 5** Voorbeelden banken in Nederland

| Categorie bank     | Kenmerk                               | Voorbeelden banken                                                                                                               |
|--------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Grootbanken        | Balanstotaal boven de € 30 miljard    | ING, ABN AMRO Bank, Rabobank, Volksbank, NWB, BNG.                                                                               |
| Middelgrote banken | Balanstotaal tussen € 10 – 30 miljard | Van Lanschot Kempen, Triodos, NIBC, Achmea Bank, Nationale Nederlanden bank, Leaseplanbank, Bunq.                                |
| Kleine banken      | Balanstotaal kleiner dan € 10 miljard | AnadoluBank, Knab, DemirHalk Bank, Yapi Kredi, GarantiBank.<br>Branches buitenlandse banken: Argenta, Renault Bank, Lloyds Bank. |

Om de werking van het Wwft-onderzoek door DNB te kunnen onderzoeken hebben we 8 banken met een Nederlandse bankvergunning gekozen. Binnen de gekozen 8 banken vallen grootbanken, middelgrote banken en kleine banken. De banken zijn zo gekozen dat we een goede spreiding van type banken en hoeveelheid klanten bij banken in beeld kregen, en een spreiding van grotere en kleinere banken om te kunnen achterhalen hoe DNB afwegingen maakt in de inzet van zijn capaciteit en diepgang van onderzoeken en beoordelingen van banken.

We hebben DNB verzocht voor de onderzoeksperiode 2020-2024 de toezichtdossiers van de 8 banken, in de vorm van een tijdlijn, aan te leveren. In deze dossiers zaten in ieder geval de relevante onderzoeken, beoordelingen en interventies en daarbij horende besluitvormingsnotities en formele documenten, zoals aankondigingen of officiële brieven aan banken. In de dossiers waren ook documenten opgenomen van vóór onze onderzoeksperiode als deze relevant waren voor een begrip van de gebeurtenissen tijdens onze onderzoeksperiode.

In mei 2025 hebben onderzoekers van de Algemene Rekenkamer 2 weken bij DNB op kantoor in teams van 2 onderzoekers per bank (1 lead, 1 controle) de dossiers onderzocht en aanvullende vragen gesteld aan betrokken toezichthouders. Daarnaast is gesproken met:

- afdelingshoofden van de afdelingen die zich direct bezig houden met integriteitstoezicht op banken;
- andere relevante afdelingen bij DNB die direct of indirect betrokken zijn bij het integriteitstoezicht door DNB: Juridische Zaken, Expertise Centrum Interventie en Handhaving, Prudentieel toezicht grootbanken en middelgrote en kleine banken, gedrag en cultuur, Toezichtbeleid;

afdelingen wier werkzaamheden niet vallen onder integriteitstoezicht, maar wel eraan raken (zoals Betaalverkeer, Communicatie).

#### *Ervaringen banken*

Om een beeld te krijgen van de ervaringen van banken met het toezicht van DNB, en om meer zicht te krijgen op de context waarbinnen banken hun werkzaamheden uitvoeren, hebben we met 5 banken gesproken. De resultaten van deze gesprekken zijn vertrouwelijk; we hebben ze alleen gebruikt als contextinformatie.

#### **Onderzoek bij de FIU**

Om de vraag te kunnen beantwoorden hebben we gebruikgemaakt van:

- documentstudie en interviews om inzicht te krijgen in de opzet en werking van de FIU, in het bijzonder gericht op het beoordelen van binnengekomen meldingen van ongebruikelijke transacties;
- analyse van een eigen deelwaarneming van meldingen van ongebruikelijke transacties van banken uit de FIU-database.

#### *Opzet en werking FIU-organisatie*

De Algemene Rekenkamer heeft documenten van de FIU over de ontwikkeling van de organisatie sinds 2020, en de opzet en werking van omgang met FIU-meldingen van banken opgevraagd en geanalyseerd. Het betreft onder andere de interne jaarplannen van de FIU, de 4-maandelijkse managementrapportages die worden gedeeld en besproken met de ministeries van JenV en Financiën en de Politie, de werkwijze van de verschillende afdelingen, kennisproducten van de FIU en de informatie die de FIU elk kwartaal aanlevert aan DNB over ontvangen FIU-meldingen. Daarnaast hebben we twee inhoudelijke onderzoeksrapportages van de afdeling Strategische Analyse ingezien. Vanwege het vertrouwelijke karakter ervan hebben wij daarvan kennisgenomen bij de FIU ter plaatse. Tenslotte hebben we gebruik gemaakt van de informatie die is opgenomen in eigen interne Rekenkamernota's die zijn opgesteld naar aanleiding van het in 2020-2021 bij de FIU uitgevoerde onderzoek.

Naast de documentanalyse hebben we FIU medewerkers geïnterviewd over de onderwerpen: bedrijfsvoering, juridische zaken en organisatie, voorlichting aan banken, strategische analyse, tactische analyse.

#### *Deelwaarneming meldingen ongebruikelijke transacties*

We hebben een deelwaarneming van meldingen van ongebruikelijke transacties van banken aan de FIU geanalyseerd. Hiermee willen we inzicht krijgen in inhoud en kwaliteit van de subjectieve meldingen<sup>20</sup> die de FIU van banken ontvangt, en welk

deel daarvan over de doelgroepen van ons onderzoek gaat en door de FIU als verdacht wordt aangemerkt.

Om een beeld te krijgen van de omvang, soort en kwaliteit van de meldingen van banken die de FIU verwerkt, hebben we gewerkt met een *gestratificeerde deelwaarneming*. Ten behoeve daarvan hebben we de FIU eerst een overzicht gevraagd van het aantal meldingen van de banken die wij betrekken in ons onderzoek:

- Hoeveel meldingen heeft de FIU per jaar ontvangen van banken tussen januari 2020 en juli 2024? En hoeveel per jaar? Hoeveel hiervan zijn Ongebruikelijke Transacties (OT) en Verdachte Transacties (VT)? En hoeveel OT en VT per jaar?
- Hoeveel meldingen heeft de FIU ontvangen per jaar van de 8 banken in ons onderzoek? Hoeveel daarvan zijn door de FIU bekeken voor beoordeling en tactische analyse?

Vanwege de zeer grote hoeveelheid meldingen hebben we bepaald dat de *gestratificeerde deelwaarneming* alleen FIU-meldingen van 1 jaar (met registratiedatum in 2023) zou bevatten. We hebben hierin een onderverdeling naar banken gemaakt, die de grootte van de banken ten opzichte van elkaar zo goed mogelijk reflecteert. In totaal hebben we 1015 meldingen van banken aan de FIU geanalyseerd.

Uit deze meldingen hebben wij vanwege het staatsgeheime karakter van de database bij de FIU ter plaatse een aantal geanonimiseerde gegevens geëxtraheerd, zoals o.a. de doelgroep (zoals gehanteerd door de Algemene Rekenkamer in dit onderzoek), of de melding is gedaan n.a.v. anti-witwasbeleid, en of de melding van een OT een VT is geworden. Daaraan hebben we een aantal indicatoren van kwaliteit van de melding toegevoegd, zoals o.a.:

- of in de melding duidelijk is aangegeven op wie de melding betrekking heeft;
- of van alle betrokkenen naam en overige identificatiegegevens zijn opgenomen;
- of blijkt waarom de bank de transactie die ten grondslag ligt aan de melding is gaan bekijken;
- of blijkt waarom en op welke gronden is besloten hiervan een OT-melding te doen bij de FIU.

Bij ons onderzoek naar de kwaliteit van meldingen hebben we alleen niet-fraude meldingen beoordeeld. Dat hebben we gedaan omdat de meeste fraudemeldingen over het slachtoffer gingen, en niet over de fraudeur die het geld zou witwassen. Daarnaast werden voor fraudemeldingen vaak standaardteksten gebruikt.

## Bijlage 4 Nederlandse implementatie EU-wetgeving

Nederland is als EU-lidstaat verplicht om alle maatregelen van intern recht te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van EU-wetgeving. Dit wordt implementatie genoemd. De implementatie van EU-wetgeving omvat onder meer het omzetten van de EU-wetgeving in nationaal recht. Tijdige, juiste en volledige implementatie is de basis voor de inhoudelijk correcte uitvoering van EU-recht.

We hebben onderzocht hoe Nederland bepalingen uit de richtlijn over cliënten-onderzoek, toezicht, meldingen aan de FIU en bestuurlijke sancties heeft omgezet in nationale wetgeving. We stellen vast dat de richtlijn (uiteindelijk) volledig en juist in nationale wetgeving zijn omgezet, met enkele afwijkingen. Aan de tijdigheid van omzetting heeft Nederland niet voldaan.

### **Enkele afwijkingen bij implementatie**

Hoewel Nederland de richtlijn juist en volledig heeft omgezet, constateren we dat Nederland bij de omzetting er op een aantal punten voor heeft gekozen om verder te gaan dan de richtlijn strikt genomen vereist. Dit noemen we afwijkingen. Hieronder verstaan we ook het benutten van de opties of keuzeruimte waarin de richtlijn voorziet. Nederlandse wet- en regelgeving wijkt niet op veel punten af van de EU-richtlijn.

De meest in het oog springende afwijking is dat banken in Nederland ‘ongebruikelijke transacties’ moeten melden aan de FIU en niet de ‘verdachte transacties’, zoals in de meeste landen van de EU-gebruikelijk is. De verplichting om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU is een aanvullende eis ten opzichte van de richtlijn. Deze eis gaat namelijk verder dan de richtlijn strikt genomen vereist. Achtergrond voor deze keuze is dat banken een minder diepgravend onderzoek hoeven te doen. Dit heeft als keerzijde dat de FIU meer werkzaamheden moet verrichten om te bepalen welke ongebruikelijke transacties als verdacht moeten worden gemeld bij opsporingsdiensten als het Openbaar Ministerie.

De overige afwijkingen bevatten geen verdergaande verplichtingen voor banken, DNB of de FIU. Zo heeft Nederland ervoor gekozen om het mogelijk te maken om een hogere omzetgerelateerde boete op te leggen bij overtredingen van de Wwft (maximaal 20% in plaats van 10%), en is het mogelijk om een last onder dwangsom op te leggen.

## Bijlage 5 Technische beschrijving FIU

### Bekostiging en verantwoording FIU

Het bestaan, functioneren, en de leiding van de FIU is vastgelegd in de Regeling Instellingsbesluit FIU-Nederland 2013 van de minister van Veiligheid en Justitie (nu JenV).<sup>21</sup> De FIU krijgt het geld voor de begroting van de minister, en kan daar zelfstandig over beschikken. De FIU legt over de leiding en organisatie verantwoording af aan de minister. Beheersmatig is de FIU ondergebracht bij de Nationale Politie. Over het beheer legt de FIU verantwoording af aan de korpschef van de nationale politie, die verantwoording aflegt aan de minister van JenV.

In FIU-Jaaroverzichten wordt de betrokkenheid van de minister van JenV bij de FIU minder expliciet omschreven: er wordt volstaan met aangeven dat er een beleidslijn is van de minister van JenV naar het hoofd van de FIU.<sup>22</sup>

De verantwoording aan de minister van JenV door de FIU verloopt via viermaandelijke vertrouwelijke managementrapportages en de openbare Jaaroverzichten FIU-Nederland. De viermaandelijke managementrapportages worden besproken in het Directeurenoverleg FIU-Nederland, waarin naast de FIU en JenV ook de Nationale Politie en het ministerie van Financiën betrokken zijn. Deze rapportages bevatten o.a. prestatie-indicatoren voor de werkzaamheden van de FIU.

Er wordt geld overgeheveld van het ministerie van JenV naar de FIU vanuit meerdere bronnen. In de begroting en het Jaarverslag van het ministerie van JenV is de financiële relatie met de FIU maar deels zichtbaar. Bij sommige gelden binnen Artikel 33.3 (Veiligheid en criminaliteitsbestrijding, Opsporing en vervolging) wordt de FIU expliciet benoemd. Bij andere gelden, zoals ondermijning, staat niet welk deel naar de FIU gaat.<sup>23</sup> In de financiële bijlage van de viermaandelijke managementrapportages van de FIU aan de minister zijn alle FIU-ontvangsten vanuit het ministerie van JenV wel zichtbaar, samen met hoeveel saldo er van jaar op jaar overblijft van eerdere jaren (onderuitputting). Het inzicht is er dus wel, maar er wordt niet herleidbaar naar buiten toe over gecommuniceerd.

### Organisatie FIU

De FIU is de laatste jaren in beweging. Na de wijzigingen in de organisatievorm van 2019<sup>24</sup> is een groei ingezet. In 2025 bestaat de FIU uit 4 afdelingen:

- **Afdeling 1 Strategische analyse, communicatie en voorlichting, expertise:** bestaat uit 3 teams. *Team strategische analyse* onderzoekt trends en fenomenen in de data, ondersteunt tactische analyse met criminologisch onderzoek om zo goed mogelijk te kunnen richten op de meest risicovolle meldingen.

*Team voorlichting en communicatie* onderhoudt relaties met melders, geeft voorlichting over hoe gemeld moet worden, geeft terugkoppeling over de meldingen, en doet aan kennisdeling over witwassen. *Team expertise* is er voor de vakgebieden witwassen, terrorisme financiering, en internationale samenwerking.

- **Afdeling 2 Tactisch analyse** doet met 3 teams (respectievelijk witwassen en onderliggende delicten, Fintell Alliance, statelijke actoren en terrorisme-financiering) het financieel onderzoekswerk. De Fintell Alliance is een publiek-private samenwerking van de FIU en een aantal banken, waarin samen – ieder vanuit de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid – onderzoek wordt gedaan.
- **Afdeling 3 Technologische afdeling** met *Programma bureau, Ontwikkelteam, Applicatie en beheerteam* en *Digitaal analisten* doet 50% onderzoekswerk en 50% data gedreven ontwikkeling om beter naar data te kijken.
- **Afdeling 4 Bedrijfsbureau** (nieuw sinds 1,5 jaar, in ontwikkeling) geeft juridisch en beleidsadvies, houdt intern toezicht en is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering.

### Capaciteitsverdeling FIU

In 2025 is de FIU gegroeid naar een personele capaciteit van 128,5 fte formatie, verdeeld over de 4 afdelingen. Afdeling 2, waar de tactische analisten ondergebracht zijn, is het grootst. Daarna volgen afdeling 1 en 3. Afdeling 4 met het bedrijfsbureau heeft relatief weinig fte's. De groei sinds 2019 is vooral gegaan naar afdeling 3 met bijvoorbeeld 9 digitaal analisten. Ook het team strategische analyse in afdeling 1 is uitgebreid, van 4 naar 10 analisten. Verder zijn er in afdeling 1 6 fte bestemd voor voorlichting, waarvan 1 fte voor voorlichting aan banken. Afdeling 2, waar de kern van de werkzaamheden van de FIU ligt, blijft het grootst. Ongeveer 64 fte houdt zich bezig met de centrale taak van de FIU: ongebruikelijke transacties analyseren om te bepalen of ze verdacht zijn.

### Geen toepassing three lines of defense

Kwaliteitsborging bij de FIU volgt niet het *Three Lines of Defense*-model. Voor hun werkzaamheden hebben FIU-medewerkers toegang tot politiegegevens. Hierop is jaarlijks interne controle door de FIU zelf, in afstemming met de politie. De FIU heeft geen eigen FEZ of accountant. De beheerorganisatie, de politie, doet de financial control. De accountant van de politie doet geen onderzoek bij de FIU.

## Bijlage 6 Technische beschrijving DNB

### **Bekostiging en verantwoording integriteitstoezicht DNB**

DNB is een naamloze vennootschap naar Nederlands recht, met de Nederlandse Staat als enige aandeelhouder. DNB is toezichthouder op financiële instellingen. DNB controleert of banken de Wwft en de Wet op het financieel toezicht (Wft) goed uitvoeren.

DNB is onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en het Eurosysteem. Voor de controle van de financiële gezondheid van banken – het ‘prudentieel toezicht’ – is DNB onderdeel van het Single Supervisory Mechanism (SSM), dat wordt uitgevoerd door de Europese Centrale Bank (ECB). Daarnaast is DNB deel van het *Single Resolution Mechanism*, dat verantwoordelijk is voor de afwikkeling (resolutie of faillissement) van een bank in moeilijkheden in het eurogebied. Voor de nationale taken met betrekking tot toezicht, resolutie en het depositogarantiestelsel (DGS) is DNB een rechtspersoon met een wettelijke taak volgens de Comptabiliteitswet 2016. DNB is ook een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).

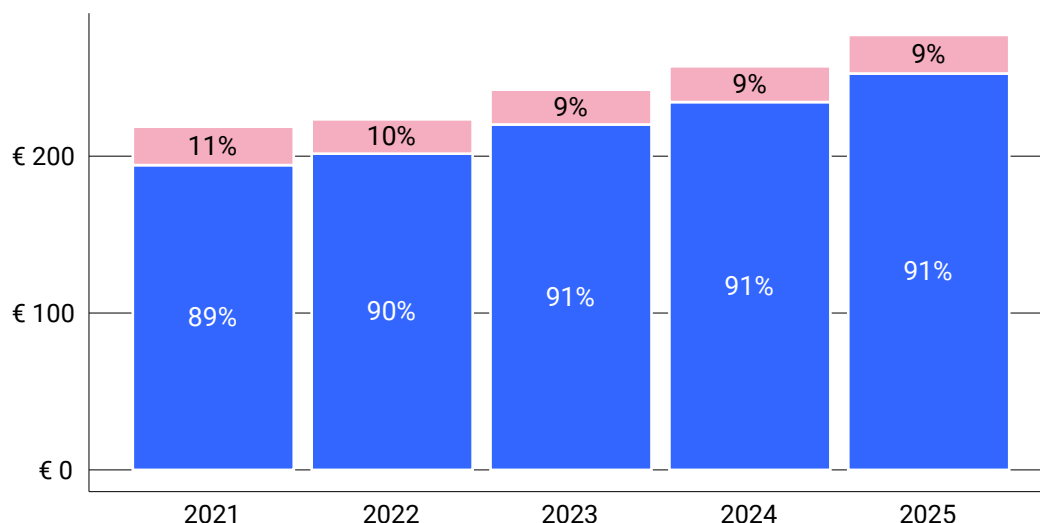
Het budget voor het toezicht in de periode 2021-2025 is weergegeven in figuur 15. Dit budget komt uit de zbo-begroting voor 2025. Het budget voor toezicht stijgt van € 194,3 miljoen in 2021 tot € 252,7 miljoen in 2025. Dit is een steeds groter deel van de totale kosten voor de taakuitvoering door DNB. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar verschillende soorten toezicht, zoals integriteitstoezicht of prudentieel toezicht. Het is dus onduidelijk hoeveel kosten worden gemaakt voor het integriteitstoezicht op de bankensector.

**Figuur 15** Meerjarige kostenontwikkeling per zbo-taak 2021-2025 (€ mln.)

**De kosten van de toezichttaak van DNB worden relatief groter tussen 2021-2025**

Kostenontwikkeling in miljoenen €

■ Resolutie en DGS ■ Toezicht



### Organisatie DNB

De dagelijkse leiding van DNB wordt gevoerd door de directie, die bestaat uit een president en maximaal 5 andere leden. De directeur toezicht van DNB is verantwoordelijk voor het toezicht op Verzekeraars, Pensioenfondsen en Horizontale Functies en Integriteit. Voor elk van deze 3 onderdelen van het toezicht is er bij DNB een divisie, die onder leiding staat van een divisiedirecteur. Elke divisie heeft meerdere specifieke afdelingen.

Het integriteitstoezicht op banken (en andere instellingen zoals Trustkantoren) wordt uitgevoerd bij de divisie Horizontale Functies en Integriteit. Bij deze divisie houden 4 afdelingen zich bezig met financiële criminaliteit. Eén daarvan, Toezicht Financiële Criminaliteit 2 is specifiek belast met het integriteitstoezicht op banken.

### Kwaliteitsborging

DNB hanteert een systeem volgens het 'three lines of defense'-model. Dit betekent dat het management in de eerste lijn operationele risico's identificeert en beoordeelt, en dat in de tweede lijn de werkzaamheden van de eerste lijn onafhankelijk van advies kunnen worden voorzien. In de derde lijn heeft de interne auditfunctie als taak de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen te beoordelen.

## Bijlage 7 Vooruitblik

In 2024 is nieuwe Europese wetgeving aangenomen tegen witwassen en terrorisme-financiering. Het pakket omvat onder meer deze 3 onderdelen:

- een verordening tot oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit (de *Anti-Money Laundering Authority*, hierna: AMLA);
- een verordening met anti-witwasverplichtingen voor de particuliere sector;
- een richtlijn voor nationale anti-witwasmechanismen.

Vanaf 2027 moeten de meeste onderdelen van dit wetgevingspakket in werking zijn getreden. Wij zijn nagegaan wat de nieuwe EU-regels betekenen voor de betrokken partijen, en hoe deze zich voorbereiden op de oprichting van de AMLA als nieuwe, Europese toezichthouder op de anti-witwasaanpak. We geven ook aan dat de nieuwe regels consequenties voor ons eigen werk kunnen hebben.

### Nieuwe EU-regels hebben impact op FIU-meldingen

De nieuwe Europese wetgeving heeft vooral gevolgen voor de FIU. De belangrijkste veranderingen zijn:

- Meldingen van poortwachters aan de FIU moeten voortaan over **verdachte transacties** gaan. In Nederland geldt nu nog een lagere melddrempel doordat poortwachters geacht worden álle ongebruikelijke transacties te melden.
- De **objectieve meldplicht vervalt**. In Nederland moeten poortwachters ongebruikelijke transacties melden naar aanleiding van ‘subjectieve’ en ‘objectieve’ indicatoren. Objectieve indicatoren staan in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Het zijn bijvoorbeeld een bepaald grensbedrag waarboven altijd melding aan de FIU gedaan moet worden. Subjectieve indicatoren geven daarnaast aanleiding te vermoeden dat de transactie met witwassen te maken kan hebben. De lijst met objectieve indicatoren vervalt in de huidige vorm. Er komt wel een EU-leidraad over risico-indicatoren, die tot objectieve meldingen kunnen leiden.
- Voor de FIU komt er een **nieuwe verantwoordingslijn** naar de AMLA bij, waarbij jaarlijks kengetallen doorgeven moeten worden.
- Het nieuwe Europese wetgevingspakket geeft **meer bevoegdheden** aan de FIU's, zoals de **'bevriezingsbevoegdheid'**. Dit betekent dat de FIU banken en andere meldingsplichtige instellingen kan verzoeken om verdachte transacties te blokkeren. Nederland verwerkt dit nu al in een wetsvoorstel omdat veel andere FIU's deze bevoegdheid al hebben.

De FIU verwacht door het vervallen van de objectieve meldplicht minder meldingen op basis van objectieve indicatoren binnen te krijgen, maar niet dat het aantal

subjectieve meldingen afneemt. De compliance-afdelingen bij de banken zijn volgens de FIU al groot, en volgens FIU is de bereidheid bij banken om risico's te nemen laag.

## **AMLA als nieuwe Europese toezichthouder**

In 2027 kiest AMLA 40 Europese financiële instellingen waarop zij vanaf 1 januari 2028 direct toezicht zal houden. AMLA kiest in principe voor financiële instellingen die in grensgebieden actief zijn en een hoog risico lopen op witwassen en terrorismefinanciering via hun systemen. Daarnaast houdt AMLA indirect toezicht op andere instellingen in de financiële en niet-financiële sector.

De verwachting is dat AMLA op Europees niveau deels de integriteitstoezicht-werkzaamheden van DNB overneemt. AMLA bepaalt de methodologie voor het toezicht op de financiële instellingen die direct onder haar toezicht komen en heeft de autoriteit om instructies te geven. Daarvoor worden in Nederland met DNB gezamenlijke toezichtteams opgericht, onder verantwoordelijkheid van AMLA. Tijdens ons onderzoek bleek dat DNB verwacht dat deze methodologie zal doorwerken naar toezicht op banken die niet onder direct AMLA-toezicht staan.

Daarnaast heeft DNB tijdens ons onderzoek aangegeven zich bij AMLA hard te maken voor risicogebaseerd toezicht. DNB maakt zich er namelijk zorgen over dat het toezicht, maar ook de lagere wet- en regelgeving, meer rule based zullen worden.

In zijn externe Jaaroverzicht 2023 en dan van 2024 verwijst FIU naar de komst van AMLA. De FIU wijst erop dat AMLA ook als taak krijgt de samenwerking tussen de FIU's van de EU-lidstaten te coördineren en ondersteunen. Hiertoe is AMLA van plan de bevoegdheden en samenwerkingsmogelijkheden voor Europese FIU's te harmoniseren. Dit beïnvloedt volgens de FIU zijn werkprocessen.

## **Mogelijke consequenties voor de Algemene Rekenkamer**

In onze onderzoeken naar toezicht op banken en voorbereiding op resolutie van banken (Algemene Rekenkamer 2017, 2019) zagen we dat we door de inwerking-treding van de Europese bankenunie geen toegang meer kregen tot informatie over banken die onder Europees toezicht zijn gekomen. Ook werd onze inzage in bepaalde Europese documenten beperkt; het gaat om documenten die de basis vormden voor de uitvoering van toezicht en voorbereiding op resolutie in Nederland door DNB. We verwachten dat met AMLA vanaf 2028 hetzelfde zal gebeuren: dat we geen toegang meer zullen krijgen tot informatie over banken die onder direct toezicht van AMLA vallen. Aangezien de AMLA-methodologie volgens DNB doorwerkt naar toezicht op banken die niet onder direct AMLA-toezicht vallen, is de kans groot dat

we vervolgens ook geen inzage meer in Europese informatie over toezicht op die banken. Wij vinden dat onwenselijke gevolgen van de vorming van AMLA en houden dat met rekenkamers van andere EU-landen nauwlettend in de gaten.

## Bijlage 8 Belangrijkste begrippen en afkortingen

### Uitleg begrippen in dit rapport

**Doelgroep:** specifieke groep burgers of bedrijven die bepaalde gemeenschappelijke kenmerken delen.

**Implementatie:** letterlijk: invoering of in praktijk brengen. In de context van dit rapport: EU-lidstaten zetten richtlijnen om in eigen nationale wetgeving, omdat richtlijnen bindend zijn voor het te bereiken resultaat, maar de lidstaten hebben de vrijheid om te kiezen op welke manier ze dat doen.

**Ongebruikelijke transactie:** banken en andere financiële instellingen moeten bij de FIU melding maken van transacties als deze niet passen bij de normale bedrijfsactiviteiten van een klant, of als de transactie voldoet aan specifieke indicatoren uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

**Outlieranalyse:** in de analyse van kenmerken van een grote populatie kijken naar outliers (uitschieters): extreme waarden die afwijken van de meeste andere data.

**Toezicht (Wwft):** controle van DNB op instellingen zoals banken en andere financiële ondernemingen op de procedures en maatregelen die zijn getroffen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Dit wordt ook wel integriteitstoezicht genoemd.

**Uitvoeringstoezicht:** Toezicht van de minister van Financiën op de uitvoering van publieke taken door De Nederlandse Bank (DNB, een rechtspersoon met een wettelijke taak).

**Verdachte transactie:** een ongebruikelijke transactie die door de FIU na analyse als mogelijk verdacht is aangemerkt voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme.

**Witwassen:** proces waarbij criminelen, 'zwart' geld – crimineel verkregen geld – een ogenschijnlijk legale herkomst geven.

## Afkortingen

|      |                                                                  |
|------|------------------------------------------------------------------|
| AFM  | Autoriteit financiële markten                                    |
| AMLA | Anti Money Laundering Authority                                  |
| ATM  | Actualisering Toezicht Methodologie (bij DNB)                    |
| DNB  | De Nederlandsche Bank                                            |
| FATF | Financial Action Task Force                                      |
| FIU  | Financial Intelligence Unit                                      |
| IRAP | Integriteitsrapportage (van banken aan DNB)                      |
| JenV | ministerie van Justitie en Veiligheid                            |
| Kpi  | kritische prestatie-indicator                                    |
| NVB  | Nederlandse Vereniging van Banken                                |
| OM   | Openbaar Ministerie                                              |
| PEP  | politically exposed person                                       |
| TFC  | Toezicht Financiële Criminaliteit (afdeling DNB van divisie THI) |
| THI  | Toezicht Horizontale Instellingen (divisie DNB)                  |
| Wwft | Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.  |

## Bijlage 9 Eindnoten

1. Zie DNB (2022).
2. In diverse media-uitingen protesteren banken tegen de strenge eisen (zie bijvoorbeeld Financieel Dagblad (23 april 2024). Banken willen andere aanpak witwascontroles).
3. Zie <https://ondernemersplein.overheid.nl/wetten-en-regels/ongebruikelijke-transacties-melden>.
4. Hieronder verstaan wij kerken die een door migranten in Nederland gevormde christelijke geloofsgemeenschap zijn.
5. Dit zijn rechters die uitspraken doen waartegen geen bezwaar of beroep meer open staat. In Nederland zijn dat Raadsheren van de Hoge Raad, rechtsprekende leden van de Raad van State, en rechters die werkzaam zijn bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad voor Beroep.
6. Deze figuur is na 11 februari 2026, na de fase van bestuurlijk wederhoor, inhoudelijk aangepast vanwege een optelfout.
7. Gegevens van het CBS laten zien dat 16,2% van de bevolking in het buitenland is geboren en naar Nederland is gemigreerd. Daarnaast is van 6,3% één ouder in het buitenland geboren, en van 5,3% zijn beide ouders in het buitenland geboren. Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-inwoners-hebben-een-herkomst-buiten-nederland>.
8. Het gaat om de onderzoeken FATF (2022), EY (2021) en Algemene Rekenkamer (2022).
9. Deze zin is op 11 februari 2026 na de fase van bestuurlijk wederhoor inhoudelijk aangepast.
10. Kamerstukken II, 2025/26, 31 477 nr. 120.
11. Kamerstukken II 2023/24, 23 013, nr. 289, Kamerstukken II 2024/25, 23 013, nr. 301, en Kamerstukken II 2025/26, 23 013, nr. 310.
12. Zie hiervoor het kader 'positionering en wettelijke grondslag' op 'Over FIU-NL-Nederland - FIU-NL-Nederland'.
13. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2022/aanpak-van-witwassen-moet-gerichter/>.
14. <https://www.dnb.nl/media/z0upf3bv/dnb-wwft-qas-and-good-practices.pdf>.
15. <https://www.nvb.nl/media/rjlddxy/nvb-industry-baselines-additional-information.pdf>.
16. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2024/gerichtere-maatregelen-nodig-omdiscriminatie-bankklant-tegen-te-gaan/>.

17. <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/toezicht-2025/q3/vervolgonderzoek-aanpakdiscriminatie-banken/>.
18. <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/toezicht-2025/q4/proportionaliteit-in-perspectief-meermaatwerk-mogelijk-bij-proportionele-toepassing-wwft/>.
19. <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2025/dnb-gaat-10-besparen-op-begrotingkomende-jaren/>.
20. Van de subjectieve indicator is sprake als de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat een transactie verband kan houden met witwassen, onderliggende delicten of terrorismefinanciering. Zie <https://www.fiu-nederland.nl/wist-je-dat-een-ongebruikelijke-transactie-geen-financiele-transactie-hoeft-te-zijn/>.
21. Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033439/2020-01-25>.
22. Zie bijvoorbeeld het Jaaroverzicht FIU-Nederland 2025. <https://www.fiu-nederland.nl/wp-content/uploads/2025/07/FIU-NL-jaaroverzicht-2024.pdf>.
23. Volgens JenV is vóóraf de exacte verdeling van ondermijningsgelden naar organisatie niet bekend. Achteraf is het volgens JenV niet zichtbaar op artikel 33.3 omdat de middelen dan inmiddels zijn overgeheveld naar het artikel van betreffende ontvangende organisatie.
24. Zie ministerie van JenV (2021).



**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
(070) 342 43 44  
[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)  
[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Foto: ANP/HH  
Lex van Lieshout

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 26 februari  
2026. Dit document is op  
11 maart 2026 aangeboden  
aan de Tweede Kamer.

**Den Haag, maart 2026**