

De aanpak van financieel-economische criminaliteit door De Nederlandsche Bank

De Nederlandsche Bank (DNB) heeft een rol in het aanpakken van financieel-economische criminaliteit. Deze toezichttaak is een belangrijk onderdeel van het integriteitstoezicht. Wat financieel-economische criminaliteit is, waarom DNB een rol heeft bij de aanpak ervan en hoe DNB hierbij te werk gaat, wordt beschreven in dit document.

1

Wat is financieel-economische criminaliteit?

DNB vat onder financieel-economische criminaliteit: witwassen, corruptie (omkoping), financiering van terrorisme, handel met voorwetenschap, niet naleven van sancties en ander crimineel gedrag (b.v. verduistering, oplichting en valsheid in geschrifte). In veel gevallen gaat het om het misbruiken van het financiële systeem voor oneigenlijke doelen en is sprake van een strafbaar feit. Financieel-economische criminaliteit staat of valt in belangrijke mate met de betrokkenheid van financiële ondernemingen, zoals banken, verzekeraars, trustkantoren, betaalinstanties en pensioenfondsen. Dit is het gevolg van het feit dat het financiële systeem cruciaal is bij het plegen van deze vorm van criminaliteit. Hoewel financiële ondernemingen zich niet altijd bewust zijn van hun

betrokkenheid in concrete gevallen, kan haar deelname – bewust of onbewust – leiden tot aanzienlijke schade voor klanten, tegenpartijen, de onderneming zelf of zelfs de financiële sector in bredere zin. Te denken valt hierbij aan zowel financiële als reputationele schade.

Financieel-economische criminaliteit is geen statisch begrip. Door de jaren heen komen steeds nieuwe verschijningsvormen aan de oppervlakte. Voorbeelden hiervan zijn de manipulatie van financiële benchmarks (LIBOR-fraude), cybercrime en vastgoedfraude en corruptie ingeleid door belangenverstremgeling. Doordat financieel-economische criminaliteit vaak heimelijk plaatsvindt, is zij lastig op te sporen.

2

Welke autoriteiten bestrijden in Nederland financieel-economische criminaliteit?

Bestrijding van financieel-economische criminaliteit vraagt om een ketenbenadering. In Nederland houden een aantal autoriteiten zich bezig met de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Dit betreft de Financial Intelligence Unit (FIU)-Nederland voor de melding en beoordeling van ongebruikelijke transacties, de FIOD en politie voor opsporing van financieel-economische criminaliteit, de Belastingdienst voor fiscale overtredingen en het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke vervolging van dergelijke overtredingen en misdrijven. DNB en de Autoriteit Financiële Markten hebben in deze context de

verantwoordelijkheid voor het integriteitstoezicht op de financiële sector.

Samenwerking tussen ketenpartners is essentieel. Via het Financieel Expertise Centrum (FEC) zijn bovengenoemde instanties verenigd om de integriteit in de financiële sector te versterken. In FEC-verband wordt informatie uitgewisseld, kennis overgedragen en gezamenlijke projecten uitgevoerd. Ook wordt via het FEC samenwerking gezocht met financiële ondernemingen (publiek/private-samenwerking), bijvoorbeeld bij het opsporen van vastgoedfraude.

Waarom heeft DNB een rol in de aanpak van financieel-economische criminaliteit?

DNB maakt zich sterk voor financiële stabiliteit en draagt daarmee bij aan vertrouwen in de financiële sector en duurzame welvaart in Nederland. Om hieraan invulling te geven, houdt DNB toezicht op financiële ondernemingen. Dit toezicht bestaat uit twee pijlers: prudentieel toezicht en integriteitstoezicht. Het prudentieel toezicht is gericht op solide financiële ondernemingen en een stabiel financieel systeem. Het integriteitstoezicht is gericht op een schone en integere financiële sector. Onder integriteitstoezicht valt de aanpak van financieel-economische criminaliteit, maar bijvoorbeeld ook het toezicht op een integere bedrijfscultuur, het verlenen van vergunningen en het toetsen van bestuurders op geschiktheid en betrouwbaarheid.

Prudentieel toezicht en integriteitstoezicht zijn geen gescheiden toezichtdomeinen. Zoals helaas ook in het recente verleden is gebleken, kan betrokkenheid van financiële ondernemingen bij financieel-economische criminaliteit leiden tot grote financiële, bestuurlijke en reputationele schade. Hierdoor vormt zij een directe bedreiging voor de soliditeit van de betrokken financiële onderneming en het vertrouwen in de financiële sector. Andersom kunnen prudentiële keuzes, zoals een wijziging in het bedrijfsmodel of de strategie van een financiële onderneming, leiden tot nieuwe integriteitsrisico's. Daarom werken prudentiële en integriteitstoezichthouders nauw samen.

De aanpak van financieel-economische criminaliteit in de bancaire sector is een nationale toezichttaak, maar kan niet losgezien worden van de internationale context. Sinds 4 november 2014 voert de Europese Centrale Bank (ECB) samen met de nationale toezichthouder het prudentieel toezicht op de significante banken in het eurogebied uit. Daarnaast draagt de ECB de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het prudentieel toezicht op kleinere banken door nationale toezichthouders. De aanpak van financieel-economische criminaliteit valt buiten de toezichttaak van het Europees banktoezicht en wordt in Europa nationaal uitgevoerd. Zoals beschreven, neemt DNB hierin in Nederland het voortouw. Het feit dat prudentieel toezicht en integriteitstoezicht geen gescheiden toezichtdomeinen zijn, maakt samenwerking tussen DNB en de ECB van groot belang. Om deze samenwerking kracht bij te zetten, wordt onder meer gewerkt aan een samenwerkingsconvenant.

Daarnaast vraagt het internationale karakter van de Nederlandse financiële sector ook op het terrein van bestrijding van financieel-economische criminaliteit om goede samenwerking in internationaal verband. Zowel binnen als buiten Europa neemt DNB actief deel aan internationale overleggremsia en heeft DNB contact met andere toezichthoudende instanties over specifieke toezichtdossiers.

Welk doel heeft DNB voor ogen bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit?

DNB richt zich op financieel-economische criminaliteit om een schone en integere financiële sector te realiseren. Hiermee levert DNB niet alleen een bijdrage aan de integriteit, reputatie en financiële gezondheid van de Nederlandse financiële sector, maar ook aan een veiligere samenleving.

Deze doelstelling realiseert DNB door toezicht te houden op financiële ondernemingen. Ten eerste ziet DNB erop toe dat financiële ondernemingen actief en effectief bijdragen

aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Zo wordt de kans verkleind dat degenen die deze vorm van criminaliteit begaan toegang krijgen tot het financiële systeem en over hun financiële middelen kunnen beschikken. DNB ziet er in de tweede plaats op toe dat financiële ondernemingen, hun bestuurders en hun medewerkers op geen enkele wijze betrokken zijn bij financieel-economische criminaliteit. Ten slotte richt DNB zich op ondernemingen die illegaal financiële diensten verlenen en ontnemt hen de mogelijkheid om actief te blijven op de markt.

Welke uitgangspunten hanteert DNB bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit?

1. Financiële ondernemingen aanspreken op hun verantwoordelijkheid

Financiële ondernemingen hebben een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid als poortwachter van een integere en schone financiële sector. Om te borgen dat deze verantwoordelijkheid goed wordt ingevuld, heeft de wetgever in financiële wetgeving allerlei verplichtingen voor financiële ondernemingen opgenomen. Voorbeelden van deze wetgeving zijn de Wet op het financieel toezicht, de Pensioenwet, de Wet toezicht trustkantoren, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977. Uit deze wetgeving vloeit voort dat financiële ondernemingen permanent een goed beeld moeten hebben van de risico's die zij lopen met het oog op het begaan of faciliteren van financieel-economische criminaliteit en adequate maatregelen nemen om te voorkomen dat deze risico's zich voordoen. Dit kan doordat een financiële onderneming haar risico's verkleint en/of beheerst. DNB spreekt de bestuurder(s) van financiële ondernemingen aan op hun verantwoordelijkheid en toetst of zij alle noodzakelijke maatregelen nemen om hieraan een adequate invulling te geven.

2. Richtinggevend waar nodig en mogelijk

DNB voert veel onderzoeken uit naar de maatregelen die financiële ondernemingen nemen om financieel-economische criminaliteit te voorkomen. Dit levert inzicht op in good practices en bad practices. DNB koppelt na een toezichtsonderzoek ondernemingspecifieke bevindingen altijd 1-op-1 terug. Daarnaast zoekt DNB naar effectieve manieren om de financiële sector in brede zin richting te geven bij de invulling van haar verantwoordelijkheden. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de DNB-nieuwsbrieven en door het uitbrengen van leidraden en Q&A's, spreken op seminars en het publiceren van artikelen in vaktijdschriften.

3. Stevige informatiepositie ten behoeve van vroege detectie

Hoewel financieel-economische criminaliteit lastig op te sporen is, leert de ervaring dat een goed zicht op trends en ontwikkelingen de opsporing bespoedigt.

DNB heeft een intelligencefunctie ingericht, waarbinnen nieuwe trends, ontwikkelingen en risico's met het oog op financieel-economische criminaliteit worden geanalyseerd. Voorbeelden van trends en ontwikkelingen zijn de introductie van nieuwe betaalmethoden, financieringsconstructies en financiële diensten. Daarnaast ontwikkelt DNB doorlopend een beeld van de mate waarin financiële ondernemingen risico lopen met het oog op het begaan of faciliteren van financieel-economische criminaliteit (het inherente risicoprofiel) en de kwaliteit van de risicobeheersing.

4. Risicogebaseerde en cross-sectorale aanpak

DNB zet de capaciteit voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit dáár in waar de risico's het grootst zijn. Dit omschrijft DNB als een risicogebaseerde aanpak. Deze aanpak vergt dat doorlopend een inschatting wordt gemaakt van de aard en omvang van risico's die een bedreiging vormen voor een schone en integere financiële sector. De ervaring leert dat deze risico's zich vaak niet concentreren bij één specifieke financiële onderneming of één specifieke sector van financiële ondernemingen: ze zijn sectoroverstijgend. Om deze reden hanteert DNB waar mogelijk een cross-sectorale aanpak en voert DNB thematisch toezicht uit. Binnen één toezichtthema (bijvoorbeeld: de naleving van sanctieregelgeving) zoomt DNB in op een specifiek onderwerp en zijn financiële ondernemingen uit verschillende sectoren (bijvoorbeeld: verzekeraars, banken en trustkantoren) onderwerp van onderzoek. Dit stelt DNB in staat een breed perspectief te hanteren en over sectoren heen vergelijkingen te maken.

5. Doortastend en indringend bij aanpak van overtredingen

Financieel-economische criminaliteit waarbij financiële ondernemingen, bewust of onbewust, betrokken zijn, leidt vaak tot een overtreding van toezichtwetgeving door de financiële onderneming. Dit is het geval als uit onderzoek van DNB blijkt dat de financiële onderneming onvoldoende maatregelen heeft genomen om te voorkomen dat financieel-economische criminaliteit kan plaatsvinden.

DNB heeft de bevoegdheid om in zo'n geval over te gaan tot het opleggen van een handhavingsmaatregel om herstel af te dwingen, zoals een aanwijzing of een last onder dwangsom. Aan een handhavingsmaatregel ligt altijd een gedegen onderzoek ten grondslag. Ook zal DNB steeds zorgvuldig afwegen of een bestraffende maatregel (b.v. de boete) op zijn plaats is. Factoren die hierbij een rol spelen zijn: de ernst en duur van de overtreding,

de verwijtbaarheid, de mate waarin de overtreding afbreuk doet aan het vertrouwen in de financiële sector en het feit dat er sprake is van herhaling. Als DNB meent dat gegeven de aard en de ernst van de feiten een strafrechtelijke sanctie op zijn plaats is, kan aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. In dat geval is het niet mogelijk een bestuurlijke boete op te leggen. Zie hiervoor ook het [handhavingsbeleid van DNB](#).

6

Wat is voor DNB aanleiding om een onderzoek te starten?

DNB onderscheidt grofweg twee typen onderzoeken: risico-identificerende en risicomitigerende onderzoeken. Risico-identificerende onderzoeken zijn hypothese-gedreven en gericht op het beter begrijpen van een bepaald onderwerp. Vaak is nog onduidelijk of daadwerkelijk sprake is van een risico en hoe dit risico eruit ziet. Door dit te onderzoeken is DNB in staat een betere inschatting te maken van de ernst van de situatie en te beoordelen of een risicomitigerend onderzoek noodzakelijk is.

In het geval van een risicomitigerend onderzoek bestaan er aanwijzingen dat het risico op financieel-economische criminaliteit bij een bepaalde financiële onderneming te groot is en/of de onderneming dit risico onvoldoende beheerst. Deze aanwijzingen kunnen voortkomen uit de eigen informatiepositie van DNB, maar ook uit signalen of incidentmeldingen van ondernemingen zelf, marktpartijen of ketenpartners. Een risicomitigerend onderzoek heeft een concrete scope en kan gericht zijn op de aanpak van

inherente risico en/of de mate van beheersing. Als aan het onderzoek een specifieke incidentmelding ten grondslag ligt, zal ook het incident worden onderzocht. DNB beoordeelt of de uitkomsten voldoen aan de wettelijke verplichtingen die op de financiële onderneming rusten. Afhankelijk van de uitkomst van deze beoordeling bepaalt DNB of het nodig is maatregelen te nemen om de financiële onderneming aan te zetten tot reductie van het risico, dan wel verbetering van de beheersing.

Risico-identificerende en risicomitigerende onderzoeken kunnen zich voordoen bij één enkele financiële onderneming of een selectie van financiële ondernemingen. In het laatste geval kunnen meerdere ondernemingen geselecteerd worden binnen één bepaalde sector of binnen verschillende sectoren. Dit wordt ook wel een thema-onderzoek genoemd. Bij de selectie van te onderzoeken ondernemingen is de inschatting van de mate waarin een risico zich voordoet of kan voordoen leidend.

7

Hoe gaat een onderzoek van DNB in zijn werk?

Onderzoeken naar de mate waarin financiële ondernemingen het risico op financieel-economische criminaliteit beheersen kunnen in aard en omvang van elkaar verschillen. Toch is er een algemeen beeld te geven van het verloop van een dergelijk onderzoek. DNB kondigt het onderzoek vrijwel altijd van tevoren aan (schriftelijk of mondeling). In de situatie dat het vermoeden bestaat dat aankondiging het onderzoek kan schaden, gebeurt dit niet. Een onderzoek ter plaatse

bestaat vaak uit het voeren van gesprekken, het analyseren van documenten en (cliënten)dossiers en het testen van de werking van beheersmaatregelen. Veelal zal DNB voorafgaand aan het onderzoek een informatieverzoek doen om relevante informatie op te vragen. Gesprekken worden doorgaans gevoerd met beleidsbepalers en andere relevante functionarissen, zoals compliance officers, accountmanagers of medewerkers van de interne auditdienst. De analyse

van documenten en dossiers kan plaatsvinden op het kantoor van de financiële onderneming, maar ook op het kantoor van DNB. In beide gevallen kunnen toezichthouders vragen om kopieën van relevante documenten en dossiers. Een onderzoek mondt uit in een terugkoppelingsbrief naar de betrokken financiële onderneming. In deze brief krijgt de onderneming gelegenheid te reageren op eventuele feitelijke onjuistheden. In het geval van tekortkomingen

zal DNB formele maatregelen overwegen en wordt de onderneming verzocht de tekortkoming zo spoedig mogelijk weg te nemen. DNB kan naar aanleiding van een (thema-)onderzoek besluiten financiële ondernemingen richting te geven bij naleving van een bepaalde norm in de vorm van een guidance-document. In tegenstelling tot de communicatie die gericht is tot een specifieke financiële onderneming is dit een publiek document.

8

Hoe kunt u vermoedens van financieel-economische criminaliteit bij DNB melden?

Vermoedens van financieel-economische criminaliteit kunnen worden gemeld bij het Meldpunt Misstanden van DNB. U kunt bellen van maandag tot en met vrijdag van 09.00 – 17.00 uur.

Telefoon: 0800 – 020 1068 (gratis).
Email: meldpuntmisstanden@dnb.nl

Het DNB Meldpunt Misstanden is bedoeld voor iedereen die in de uitoefening van zijn beroep in aanraking komt met ernstige overtreding (en/of daartoe gegronde vermoedens

heeft) van wet- en regelgeving (zoals fraude, corruptie, belangenverstremgeling, witwassen en/of terrorisme-financiering) of met andere ernstige integriteitschendingen.

Het **DNB Meldpunt Misstanden** staat open voor degenen die op goede gronden van oordeel zijn dat het doen van een rechtstreekse melding bij de betreffende financiële instelling voor hen niet goed mogelijk is. Wanneer u advies wenst over uw positie als melder, kunt u de website www.adviespuntklokkenluiders.nl raadplegen.