

# Interview

## Interview met Steven Maijor (DNB) over rapport *Van herstel naar balans*

Anna Merz en Jeroen Goudsmit\*

Op 9 september 2022 publiceerde De Nederlandsche Bank het rapport *Van herstel naar balans* over het toezicht op financieel-economische criminaliteit in de financiële sector. Anna Merz en Jeroen Goudsmit spraken namens de redactie van *Tijdschrift voor Toezicht* met Steven Maijor, sinds 1 april 2021 directeur toezicht bij De Nederlandsche Bank.

*TvT: Sinds de publicatie van het rapport is een aantal weken verstreken. Het rapport zou aanleiding zijn voor rondetafelgesprekken met de sector. Hoe werd het rapport ontvangen en hebben de eerste rondetafelgesprekken al plaats gevonden?*

Steven: Het rapport is richtinggevend, laten we dat voorstellen, maar het moet ook tot concrete stappen leiden. De belangrijkste drie onderwerpen – *de-risking*, risicogebaseerde benadering en technologie – zijn de basis voor diverse series van rondetafelgesprekken. Die gesprekken zijn ook al begonnen. Laten we wat dieper ingaan op deze onderwerpen.

Ten eerste op *de-risking*, waarbij het vooral draait om hoe we ervoor zorgen dat het tegengaan van witwassen zo min mogelijk belastend is voor klanten. We horen van klanten dat ze wel degelijk sympathie hebben voor de rol van banken in het tegengaan van witwassen. Tegelijkertijd geven ze aan behoefte te hebben aan uitleg over waarom bepaalde informatie nodig is. We willen dat banken dit beter uitleggen. Brancheorganisaties kunnen

daarbij helpen en zitten daarom ook aan tafel bij deze *round tables*.

Ten tweede komt het gedisciplineerd en sterker doorvoeren van de risicogebaseerde benadering aan bod. Hierbij is er dialoog tussen banken en de toezichthouder over welke risico's als laag worden ingeschat maar die nu toch veel inspanning vergen. Daarmee kijken we naar lage risico's waarvan we gezamenlijk denken dat minder beheersmaatregelen voldoende mitigerende werking hebben. Hiermee voorkom je *overcompliance*. Denk bijvoorbeeld aan stichtingen met een lage omzet en producten zoals spaarrekeningen waar je geen cash op kan storten. We willen graag een aantal laagrisico's identificeren waar nu nog veel aandacht naar uitgaat. Dit alles om, met gelijkblijvende effectiviteit, de administratieve lasten van *overcompliance* voor bank en klant te verlichten.

Ten derde bespreken we technologie en innovatie tijdens de rondetafelgesprekken. Zo denken we bijvoorbeeld dat een Europabrede digitale identiteit en *wallet* (e-ID) veel mogelijkheden biedt. Met een e-ID is het voor burgers mogelijk om gewaarmerkte persoonlijke gegevens veilig te delen met minder administratieve lasten voor klant én bank. Herkent de sector deze mogelijkheden? En met welk tempo kunnen we profijt verwachten van deze innovatie?

*TvT: Het rapport benadrukt de risicogebaseerde aanpak die DNB zelf hanteert en ook verwacht van haar onder toezicht staande instellingen op meerdere plaatsen. Zo ziet DNB 'de sterkere toepassing door banken van de risicogebaseerde benadering als volgende belangrijke aandachtspunt voor toezicht' (p. 25). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat deze aanpak reeds gebruikelijk is, zien we deze aanpak ook al in DNB's Visie op Toezicht 2021-2024, en benadrukte DNB dit al in haar good practices op de*

\* A. Merz MA is promovenda bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*. Dr. J. Goudsmit is kerndocent Compliance & Integriteitsmanagement aan de Vrije Universiteit Amsterdam, manager Compliance Model Validation bij de Rabobank en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

*integriteitsrisicoanalyse uit 2015.<sup>1</sup> Vanwaar de herhaalde nadruk op deze aanpak die al in de Wwft verankerd zit? En wat is er dan nieuw in de rondetafelgesprekken hierover?*

Steven: Jullie stellen terecht dat de risicogebaseerde benadering al in de wet verankerd is. Tegelijkertijd zitten we nu in een andere fase. Een paar jaar geleden waren banken er nog niet van overtuigd dat dit een belangrijk onderdeel van hun reguliere activiteiten is. De bekende schikkingen<sup>2</sup> hebben een belangrijke rol gespeeld in het op de kaart zetten van dit onderwerp. Er zijn in de afgelopen jaren door banken al heel veel middelen, aandacht en tijd in gestoken. De tijd van overtuigen is voorbij – banken zijn op weg. Nu we in deze fase zijn, is het vooral van belang om aandacht te krijgen voor het gericht omgaan met de middelen en inzet op dit terrein. Het is nu een logische fase om na te denken over een meer effectieve en efficiënte aanpak. Daarbij speelt het aantal en de ernst van klachten van klanten ook een belangrijke rol: we zien een stevige toename van klachten in de afgelopen tijd over de intensiteit van klantonderzoeken. Hiervoor kan een meer risicogebaseerde aanpak uitkomst bieden.

*TvT: Efficiëntie en effectiviteit kunnen alleen bekeken worden in relatie tot gestelde doelen. Wat zijn de doelen die volgens u nagestreefd moeten worden in het tegengaan van financieel-economische criminaliteit?*

Steven: Het primaire doel is het schoonhouden van de financiële sector en überhaupt ervoor zorgen dat crimineel geld geen onderdeel wordt van het financieel systeem. Daarnaast is er heel veel nadruk op de tweede doelstelling, namelijk het signaleren van crimineel geld in het systeem. Dat eerste, het schoonhouden van de financiële sector, gaat met de uitdaging gepaard dat je de baten van preventief werk moeilijk kan meten. We weten niet hoeveel minder schoon het systeem zou zijn als we het niet zouden doen. De effectiviteit van de detectiepoortjes op een vliegveld kun je niet meten aan het aantal geweren dat er doorheen komt. Het is juist het aantal mensen dat besluit niet naar het vliegveld te komen met een wapen op zak. Dat wil zeggen dat het aantonen van effectiviteit lastig blijft.

Effectiviteit speelt ook een belangrijke rol in het tweede doel: als het geld eenmaal in het systeem is, hoe goed slagen we er dan als keten in om dit ook daadwerkelijk te signaleren en hier goed gevolg aan te geven? Het rapport van de Algemene Rekenkamer van voor de zomer is redelijk positief over de toename in het aantal meldingen van banken, verdacht verklaarde transacties door het FIU-NL en het aantal zaken dat voorkomt bij een rechtbank.<sup>3</sup> Maar ondanks dat de aantallen zijn verbe-

terd in de afgelopen jaren zien we in absolute zin maar een bescheiden aantal strafrechtelijke zaken.

*TvT: Het gesprek focust voornamelijk vaak op het tweede doel in plaats van het eerste. Zou het gesprek meer over het schoonhouden van het financiële systeem moeten gaan? En wat kan daaraan gedaan worden?*

Steven: Dat is ook mijn perceptie. Het gesprek zou meer over het eerste moeten gaan; die verschuiving moet wel plaatsvinden. Het is überhaupt effectiever om het probleem gelijk aan de voorkant beet te pakken. We weten hoe lastig het is om afscheid te nemen van klanten. Het strafrecht is een belangrijke pilaar voor het oplossen van deze problematiek, maar het is niet de oplossing. Ervoor zorgen dat het criminele geld niet in het systeem komt, is het belangrijkste. Dit is vooral een kwestie van de juiste nadruk leggen – want we moeten ook het tweede doen. En ook daar is aandacht voor: *customer due diligence* of *ultimate beneficial owners* zijn veel besproken onderwerpen.

*TvT: Het rapport heet ‘Van herstel naar balans’. Het benadrukt dat we weg moeten van de ‘angst om het fout te doen’ (p. 3). Tegelijkertijd is het instrumentarium van DNB in de afgelopen jaren versterkt. Hoe bent u van plan om die ruimte voor een streven naar balans in te vullen? Wat is hiervoor nodig?*

Steven: Wij vinden dat er een risicogebaseerde benadering zou moeten zijn en benadrukken dat die moet worden toegepast. Dit sluit echter niet uit dat we nog steeds kunnen én moeten handhaven. Het makkelijkste voorbeeld is dat banken, soms ten onrechte, hele groepen klanten standaard in een lage risicocategorie indelen. Dit komen we in ons toezicht met enige regelmaat tegen. Als dat gebeurt zonder goede risico-overweging dan kan dat een reden zijn om te handhaven.

In dit voorbeeld zie je de spanning tussen ruimte voor balans en handhaving niet. Anders wordt het wanneer een klant op basis van de juist vergaarde informatie en een gedegen analyse als laag risico wordt beoordeeld door een bank. Het kan voorkomen dat er later dan toch veel meer aan de hand blijkt te zijn. Als toezichthouder zouden wij dat moeten accepteren. Dat veronderstelt wel dat je een redelijk gedeeld beeld moet hebben over wat de inzet bij een laag risico zou moeten zijn.

*TvT: Is de relatie tussen toezichthouders en banken zodanig om dit ook voor elkaar te krijgen? Ook met de schikkingen nog scherp op het netvlies?*

Steven: De keren waar er gehandhaafd is en schikkingen hebben plaatsgevonden zijn evidente gevallen geweest met onder andere grote achterstanden – daar was ingrijpen hard nodig. Dat staat er niet aan in de weg dat wij als toezichthouder richting kunnen geven door middel van dialoog. Wat wij niet kunnen, is naast de bank gaan staan en zeggen ‘in dit geval is het goed of niet’. Zo werkt het toezichtstelsel niet. Uiteindelijk is het aan de bank om het risico te beoordelen op basis van de informatie

1 DNB, *De Integriteitsrisicoanalyse – meer waar dat moet, minder waar dat kan*, 2015.

2 In 2018 en 2021 schikte het Openbaar Ministerie met twee grootbanken voor in totaal ruim € 1 miljard na onderzoek naar hun antiwitwasprocedures.

3 Algemene Rekenkamer, *Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021*, 2022.

die ze heeft. Daarnaast hanteren we natuurlijk proportioneelheid in ons toezicht. Veel problemen die wij tegenkomen in het toezicht los je op door het gesprek aan te gaan en vragen te stellen.

*TvT: DNB wil eraan bijdragen dat het debat over het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering meer op basis van kwantitatieve feiten in plaats van anekdotische beelden wordt gevoerd. Wat is het gevaar van het debat voeren op basis van anekdotische beelden?*

Steven: Om effectief te zijn in toezicht is het van belang dat zo veel mogelijk op basis van feiten te doen, zodat je begrijpt waar het over gaat. Er is heel veel discussie geweest over *de-risking* zonder te weten hoe vaak het voorkomt. Dat hebben we in het kader van het rapport uitgezocht. Het blijkt dat de vier grootste banken in 2021 van 7.700 klanten afscheid genomen hebben vanwege risico's op witwassen of terrorismefinanciering. Zonder het probleem te willen bagatelliseren, want voor individuen kan dat een drama zijn, moeten we het wel in perspectief houden: gegeven de miljoenen rekeningen waar we het over hebben is dit een bescheiden aantal.

*TvT: De framing in de media of parlementaire debatten suggereert hier vaak een ander beeld.*

Steven: Klopt. Je moet het nadeel van *de-risking* steeds afwegen ten opzichte van de baten van het tegengaan van witwassen. Laten we niet vergeten dat witwassen een heel grote schade heeft voor ons als maatschappij. Kwantitatieve feiten helpen om bijeffecten van het tegengaan van witwassen beter in kaart te brengen.

*TvT: Het rapport benadrukt de mogelijkheden van machine learning bij risicoanalyses van klanten (p. 30) en in ex-ante- en ex-posttransactiemonitoring (p. 31-32). We kunnen het gesprek niet laten eindigen zonder op de rol van ML in te gaan. Waar zitten op dit gebied uw grootste zorgen als toezichthouder?*

Steven: Het spanningsveld zit op dit terrein met de bescherming van persoonsgegevens. Dat zien we ook bij het samenwerkingsverband Transactiemonitoring Nederland (TMNL). Wij zouden het ondersteunen als TMNL niet alleen kan kijken naar zakelijke transacties maar ook naar particulieren. Tegelijkertijd zit daar een spanningsveld met privacy. Wij zien waarde in die weg opgaan mits de privacybelangen van burgers beschermd blijven.

In generieke zin is het van belang om te begrijpen wat het *machine learning*-model doet en hoe het gevallen selecteert. De inzet van *machine learning* mag niet leiden tot discriminatie. Het moet altijd uitlegbaar, reproduceerbaar en begrijpelijk zijn voor mensen die het inzetten.

*TvT: Wat betekent dit concreet voor DNB qua ontwikkeling?*

Steven: Wij passen nu zelf nog geen *machine learning* toe in ons toezicht. Als je dat zou toepassen moet je aan

eisen voldoen van uitlegbaarheid, transparantie en non-discriminatie. En je moet mechanismes hebben om dit te waarborgen.

*TvT: Met dit rapport geeft DNB een vooruitblik op een deel van haar toezichtsdomein. Wat heeft uw organisatie in bredere zin geleerd van het opstellen van deze vooruitblik? En wat zouden andere toezichthouders (onze lezers) van deze exercitie kunnen leren?*

Steven: Het is nog te vroeg om te evalueren – het rapport is net gepubliceerd. Het is tegenwoordig heel hip om te zeggen 'woorden doen ertoe', maar dat is voor toezicht ook écht zo. Een belangrijk onderdeel van je instrumentarium is je formele en informele handhaving, maar de richting die je geeft met je taal en strategie is ook heel belangrijk. De toezichthouder heeft ook een rol als vuurtoren: het bieden van oriëntatie ten aanzien van wat belangrijk is, waar leggen we de nadruk op?