

De koala-test en de witwasaanpak

Bernard ter Haar, september 2022

Schuldenaanpak een systeemfout

Niet zo lang geleden heb ik mij nog eens verdiept in het rapport “Minder schade door schuld” dat de Argumentenfabriek in 2020 heeft gemaakt over de schuldenaanpak in Nederland. Ik was lid van de Stuurgroep die het project begeleidde. Het uitgangspunt van de hoofdauteur van dat rapport, Robin Fransman, was het in zijn ogen bizarre macro-beeld van de kosten en de opbrengsten van die aanpak. In de cijfers van het rapport: de omvang van de problematische schulden bij gezinnen bedraagt ruwweg €3,5 miljard, de maatschappelijke kosten die deze schulden met zich meebrengen aan financiële stress, werkuitval, gezondheidsproblemen, gezinsperikelen naast de uitvoeringskosten van invordering liggen volgens diverse schattingen boven de €10 miljard (Fransman kwam uit op €17 miljard), terwijl er jaarlijks hooguit 10% van die €3,5 miljard werkelijk wordt geïnd. Hoge kosten, bijna geen opbrengst. Nu ben ik zelf zeven jaar verantwoordelijk geweest voor het departementale beleid ten aanzien van de schuldenaanpak. Wij hebben vanuit SZW erg ons best gedaan om het systeem te verbeteren en voor de schuldenaar dragelijker te maken. We hebben ook het Samenwerkingsberaad opgezet, zodat alle partijen die betrokken zijn bij de schuldenaanpak elkaars inzet kennen en via samenwerking het systeem beter kunnen laten werken. Maar dat is één van de cruciale elementen in de analyse van de Argumentenfabriek. Er wordt van binnenuit het systeem wel hard gewerkt aan het verbeteren van het functioneren van het systeem, maar van buitenaf moet je constateren dat het niet het goede systeem is.

De koala gevangen in een onhandige evolutie

Dat brengt mij bij de koala. De koala is een uniek en heel fotogeniek dier. Het eet vrijwel uitsluitend eucalyptus bladeren. Dat heeft iets handigs, want die zijn in de leefomgeving van de koala ruimschoots voor handen. Andere dieren eten die bladeren niet. En dat is ook begrijpelijk, want de bladeren van de eucalyptus zijn giftig. Ze bevatten veel blauwzuur. Ze zijn ook giftig voor de koala. In de evolutie heeft de koala zich nu zo ontwikkeld dat het dier een uiterst gevoelig reukstelsel heeft gekregen waarmee geroken kan worden wat de minst giftige bladeren zijn, en die eet hij dan. Verder heeft de koala een heel snel spijsverteringssysteem, zodat de giftige stoffen het lichaam ook weer snel kunnen verlaten. En hoe ontwikkelt de eucalyptus zich hieronder? Die wordt steeds giftiger. Immers de bomen die het minst giftig zijn worden het eerst aangevreten. Daarmee is de koala-toestand beschreven. Van binnenuit een systeem waarbinnen de deelnemende partijen er het beste van proberen te maken, van buitenaf gezien is het een vrij bizarre en ondoelmatige zijweg die de natuur is ingeslagen. Nu terugkijkend op de schuldenaanpak: ook die kunnen we beschrijven als een koala-toestand. Van binnenuit kun je werken aan verbetering van efficiency en doelmatigheid, die je van buitenaf gezien nooit echt zult bereiken.

Hoe doelmatig is de witwasaanpak?

Maar de titel van dit epistel gaat over de witwasaanpak in Nederland. Het voorgaande suggereert natuurlijk de vraag: is de witwasaanpak in Nederland ook een koala-toestand? Daartoe de volgende beelden. De bestrijding van witwassen heeft als doel criminaliteit te bestrijden. De belangrijkste argumentatie hieronder is dat criminelen geld willen verwerven, en daarom criminele handelingen verrichten. Dat crimineel verdiende geld moet uiteindelijk ook gebruikt kunnen worden, en daarom ergens worden witgewassen. Dus als we het witwassen onmogelijk weten te maken, ontnemen we zijn rendement, en daarmee de prikkel voor de crimineel om crimineel te zijn. Er ligt in de

witwasaanpak logischerwijs een belangrijk accent op de financiële sector, en het doel van de witwasaanpak wordt dan ook wel beschreven als het schoon houden van de financiële sector ten aanzien van crimineel geld. Maar het doel van het schoonhouden van de financiële sector betekent natuurlijk niet dat geld dan maar buiten die sector bruikbaar moet worden gemaakt, dus achterliggend gaat het er toch om het rendement van de crimineel af te nemen. We weten niet hoeveel geld er in Nederland jaarlijks wordt witgewassen. Het ministerie van Financiën stelt op de eigen website dat het naar schatting om €16 miljard gaat, De Nederlandsche Bank meldt op de eigen site dat het naar schatting om €13 miljard gaat. Professor Unger van de Universiteit van Utrecht heeft hier een paar maal onderzoek naar verricht. De eerste keer in opdracht van mijzelf, toen ik directeur Financiële Markten was bij het ministerie van Financiën. Zij komt op de €16 miljard uit waar Financiën blijkbaar van uit gaat. De heer Kruisbergen, die kenniscoördinator is op het ministerie van Justitie en Veiligheid, meldt in een recente podcast van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) onomwonden dat we het gewoon echt niet weten. Hij beveelt aan om de analyse van omvang van het witwassen te starten bij een beter inzicht in de gronddelicten.

Drugshandel cijfers zeggen niet veel

Nu maak ik deel uit van de denktank DenkWerk, en toevallig hebben wij recent een analyse gedaan naar één van de gronddelicten die tot witwassen moet leiden, namelijk de drugshandel in Nederland. Het rapport daarover, "Drugs de baas", bevat een flink aantal relevante getallen. In het rapport wordt geanalyseerd dat de grootste opbrengst van de drugshandel in Nederland wordt gevormd door de export vanuit Nederland van cocaïne, dat via de havens van Antwerpen en Rotterdam Nederland wordt binnengebracht. We laten in het rapport zien dat de winst van deze cocaïnehandel tussen de €1,3 tot €1,9 miljard ligt, de opbrengst van de handel in 130-160 ton cocaïne na aftrek van kosten. Die kosten zijn fors omhoog gegaan dankzij het feit dat in de havens in 2021 160 ton cocaïne is afgevangen, dus zeker de helft. De douane mag blij zijn met de effectiviteit (die ze zelf niet goed kenden) van hun afvangmethodes, zij het dat het er ernstig op lijkt dat hun vermeerderde afvang vooral leidt tot een toename van productie en invoer. Naast cocaïne wordt ook flink geld verdiend met cannabis en synthetische drugs, elk ongeveer een half miljard euro. Dat is veel minder dan andere schattingen aangaven, en deze bedragen worden verdeeld over veel meer spelers dan in de cocaïnehandel. Wat leert ons dit nu over hoeveel geld er in Nederland wordt witgewassen? Niet zo heel veel. Kleinere drugshandelaren zullen wellicht dichtbij huis proberen hun geld wit te wassen, maar de grote spelers doen dat vooral in het buitenland. In het rapport "Op weg naar verantwoorde doorstroom" van de commissie Doorstroomvennootschappen die ik vorig jaar mocht voorzitten, valt te lezen dat criminelen graag een keten van lege BV's en andere vehikels opzetten in diverse landen, zodat elke naspeuring naar de herkomst en bestemming van geld voor de handhavende instanties praktisch onmogelijk is geworden. Dus weten we eigenlijk nog steeds niet hoeveel in Nederland wordt witgewassen, en blijven we hangen op de nauwelijks onderbouwde bedragen die Financiën, DNB of professor Unger noemen. Zo'n cijfer als DenkWerk voor de douane vond, we vangen xx % van al het crimineel verdiende geld af, is dus ook totaal niet te maken.

Hoge kosten van de witwasaanpak

Nu is er inmiddels best een enorm stelsel aan handhaving op witwassen opgetuigd, vooral in het bancaire stelsel. Dat geldt voor Nederland, maar Nederland is daar zeker niet uniek in. Banken klagen over de enorme compliance kosten die zij inmiddels moeten maken. Er werken inmiddels zo'n 12.000 – 14.000 medewerkers bij de Nederlandse banken aan het schoonhouden van hun klantenbestand en het monitoren van hun transacties, als poortwachters in de keten voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Dat is een kostenpost die de €1 miljard ruim overstijgt. Ik zag in een rapport dat in de VS iets vergelijkbaars speelt. Daar spenderen de banken \$26 miljard. In termen

van procenten BBP (0,13%) is dat heel vergelijkbaar met het Nederlandse bedrag. De uiteindelijke ontneming van crimineel geld door al deze inspanningen is in de VS ongeveer \$2 miljard. Voor Nederland ken ik het getal niet precies, maar ik heb ergens gelezen dat het €160 miljoen per jaar zou zijn. Percentueel zouden we het in Nederland dan nog iets beter doen dan in de VS. Maar de getallen zijn natuurlijk wel schrikbarend. En worden nog erger als je dit bedrag aan uiteindelijke ontnemingen van crimineel geld naast de boetebedragen legt die de banken recent zijn opgelegd omdat ze hun poortwachtersrol onvoldoende invulden, en die gezamenlijk ook ruim over de €1 miljard heen gaan.

Effectiviteit binnen het systeem

Kan het huidige anti-witwas systeem effectiever en efficiënter? De banken pleiten er krachtig voor dat de publieke handhavingsketen achter hun poortwachter activiteiten moet worden versterkt. Ze zien een grote onbalans in de duizenden medewerkers die samen poortwachter spelen en de veel geringere aantallen bij de publieke handhaving. Door die onbalans leiden de meldingen van meer dan een miljoen ongebruikelijke transacties maar tot zo'n duizend, vaak heel traag verlopende rechtszaken. De vraag is of het systeem met meer menskracht in het publieke deel van de keten wel effectief zou worden. De onderliggende basisvraag is: welk percentage ontnemingen heb je nodig om de crimineel zodanig in zijn rendement te treffen dat hij afziet van verder crimineel gedrag? We zien aan de cocaïnehandel dat het best om een hoog percentage zou kunnen gaan. En gelet op de ingewikkeldheid van financiële recherche op internationale geldstromen is het al bij voorbaat uitgesloten dat een versterking van het publieke deel in het huidige stelsel een dergelijk percentage zou opleveren. En daarmee zijn we bij de koala-test beland. De huidige witwas aanpak is een koala-toestand. Er wordt hard gewerkt aan de versterking van het huidige witwasstelsel, maar dat zal geen oplossing bieden voor de disbalans van hoge kosten en vrijwel geen opbrengst. Van buitenaf gezien is dat dus echt geen succesvolle weg en is de witwasaanpak intrinsiek een ondeugdelijk systeem.

Er zijn geen prestatie maatstaven

Als het bovenstaande een getrouw beeld van de witwaswerkelijkheid geeft, en daar heb ik wel mijn best voor gedaan (al ben ik het minst zeker van het uiteindelijk ontnomen bedrag), dan is er iets ernstig mis in de balans tussen kosten en opbrengsten van de huidige witwasaanpak. Hierboven beschreef ik de directe kosten van de banken, maar daar komen de maatschappelijke kosten natuurlijk nog bovenop, bijvoorbeeld doordat bancaire klanten met een enorme bureaucratie worden opgezadeld om nog klant van een bank te kunnen zijn. Opvallend genoeg wordt er in de publieke instanties die zich met witwasbestrijding bezig gehouden niet of nauwelijks over deze kosten/baten balans gesproken. Dat constateerde ook de Algemene Rekenkamer (ARK) in een tamelijk vernietigend rapport dat kort voor de zomer uitkwam. De ARK constateert (in mijn woorden) dat ondanks indringende eerdere verzoeken hiertoe van de ARK de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid niet in staat of bereid zijn om aan te geven wat uiteindelijk de prestatie-indicatoren zouden moeten zijn waaraan kan worden afgemeten of de witwasbestrijding doelmatig is. In de kabinetsreactie op dit ARK rapport wordt deze vraag ook volledig ontweken.

Criminaliteit dichterbij de bron en internationaal bestrijden

Hoe komen we uit deze koala-toestand van de huidige witwasaanpak? Het zal enige lef vragen om het huidige systeem op de schop te nemen en opnieuw te ontwerpen. In het zeer recente rapport van de FATF, de internationale organisatie die landen scherp houdt op witwasbestrijding, wordt gepleit voor een aanzienlijke verbreding van de aanpak naar zoveel mogelijk stromen van financiële middelen en zoveel mogelijk (ook niet-bancaire) poortwachters. De bovenstaande analyse van de witwasaanpak suggereert dat de witwasbestrijding veel integraler als een onderdeel van de criminaliteitsbestrijding moet worden gezien, en dat ook vanuit die integraliteit gezien moet worden

wat de meest effectieve inzet van mensen en middelen is. En daarbij zijn vragen legitiem als: is één douanemedewerker in de Rotterdamse haven effectiever dan honderden bankmedewerkers bij elkaar? Het DenkWerk rapport over de drugshandel laat zien dat de bestrijding van het gronddelict relatief effectief is (ten opzichte van de effectiviteit van de rest van de keten) en nog effectiever kan. En vanuit de analyse van de doorstroom van crimineel geld is de vraag legitiem: is het logisch dat het oprichten van een lege BV gemakkelijker is dan het openen van een bankrekening voor een goedwillende stichting? En daarbij natuurlijk de vraag: Hoe richten we een internationale opsporing effectief in? Deze fundamentele vragen zijn zeker zo belangrijk als de ook relevante vraag hoe de poortwachtersfunctie van de banken efficiënter en meer risico-georiënteerd kan worden ingevuld.

Betere data

In elk geval begint de integrale aanpak bij het zo goed mogelijk in data vatten wat we weten en niet weten. Pas aan de hand van data kan beoordeeld worden of een aanpak effectief is, en dat het geen koala-toestand oplevert. Als het er nu op lijkt dat instanties wegduiken voor de vraag wat de witwasaanpak nu kwantitatief aan baten oplevert, is dat geen goed beeld. De koala is geen struisvogel...