

De uitvoerbaarheid van regelgeving: de complexiteit van de anti-witwaswetgeving

Petra van Kampen¹

Bespreking van het preadvies voor de NJV-jaarvergadering 2026 van prof. mr. D.R. Doorenbos, 'De complexiteit van de anti-witwaswetgeving' in: *De uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving onder druk, Preadviezen (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, 155e jaargang)*, Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 105-183).

1. Inleiding

Binnen het overkoepelende thema van de NJV-preadviezen van dit jaar neemt Daan Doorenbos, hoogleraar Ondernemingsstrafrecht aan de Radboud Universiteit en (strafrecht-)advocaat, in het strafrechtelijk georiënteerde preadvies in dertien handzame hoofdstukjes de complexiteit van de anti-witwaswetgeving onder de loep. Dat heeft geleid tot een uitermate kritische beschouwing van (de toekomst van) die wetgeving, de handhaving daarvan en de gevolgen voor (met name) banken en burgers.

De kritiek op (de handhaving van) de anti-witwasregels is niet nieuw: zoals Doorenbos in zijn inleiding aanhaalt, concludeerde ook de Minister van Financiën in 2025 dat de anti-witwasaanpak compleet is 'doorgeschoten'.² Dat is ook de rode lijn van het preadvies van Doorenbos: (de) overdaad schaadt. Wat Doorenbos betreft is dat in belangrijke mate te wijten aan het openbaar ministerie, dat 'een welhaast Amerikaanse *'shock and awe'*-benadering' heeft gevolgd in zijn strafrechtelijke bejegening van enkele grootbanken, met een extreem terughoudend en risico-avers gedrag bij de banken tot gevolg (p. 108).

Waar het qua regelgeving (en handhaving) precies (onder meer) aan schort, wat de oorzaak daarvan is en hoe de gesignaleerde knelpunten (zouden) kunnen worden

opgelost, wordt door Doorenbos in het preadvies op overzichtelijke, beknopte en heldere wijze uiteengezet. In deze bijdrage zullen enkele van de door Doorenbos behandelde krenten uit de spreekwoordelijke (Wwft-)pap worden gevist en van kanttekeningen en aanvullende gedachten voorzien.

2. De regelgeving rondom witwassen: de olievlékwerking

Naar algemeen bekend mag worden verondersteld, hebben de Nederlandse anti-witwasbepalingen een sterk Europeesrechtelijke achtergrond. Inmiddels zijn er zes anti-witwasrichtlijnen. De eerste daarvan dateert uit 1991 (91/308/EEG) en leidde in Nederland tot aanpassing van de Wet identificatie bij dienstverlening en de introductie van de Wet melding ongebruikelijke transacties, die beide op 1 februari 1994 in werking traden. De laatste loot aan de anti-witwasrichtlijnenstam (AMLD6) dateert uit 2024 en maakt onderdeel uit van het Europese pakket van maatregelen ter bestrijding van witwassen, dat uiterlijk op 10 juli 2027 (grotendeels) moet zijn geïmplementeerd.³ Zoals Doorenbos in zijn inleidende hoofdstuk beschrijft, beperkt de wetgeving die betrekking heeft op witwassen

Dat is ook de rode lijn van het preadvies van Doorenbos: (de) overdaad schaadt

Auteur

1. Dr. mr. P.T.C. van Kampen is advocaat-generaal bij de Hoge Raad en redacteur van dit blad.

Noten

2. *Kamerstukken II 2025/26*, 31477, nr. 115, p. 22.

3. Zie daaromtrent ook het in oktober 2026 te verschijnen proefschrift van T. Beekhuis, *De Wwft: van poort tot plicht* (diss. Utrecht), met name par. 2.6 en 9.4.



De wandelacrobaat © ilbusca/Getty images

zich geenszins tot de strafbaarstelling van opzettelijke of verwijtbare gedragingen met crimineel geld. De regelgeving heeft betrekking op ‘tallose volstrekt normale financieel-economische activiteiten’, zoals het openen van een bankrekening, het investeren of aankopen van goederen en het adviseren over zakelijke transacties (p. 107). Het sluitstuk van de regelgeving bevindt zich in het Wetboek van Strafrecht, in de vorm van bepalingen die allerhande vormen van witwassen strafbaar stellen.⁴

Dat is de repressieve kant van het verhaal. Het preventieve instrumentarium tegen witwassen is opgenomen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), die binnen afzienbare termijn (juli 2027) zal worden ingetrokken om plaats te maken voor het hiervoor reeds genoemde nieuwe pakket aan Europese maatregelen, dat (primair) de vorm heeft gekregen van een Anti-witwasverordening (2024/1624 – ook wel afgekort als ‘AMLR’, naar de Engelse naam daarvan), waarin rechtstreeks werkende verplichtingen voor (Europese) burgers en bedrijven zijn opgenomen. Het preadvies richt zich met name op dit (huidig en toekomstig) preventieve kader.

Doorenbos beschrijft in par. 1.4 allereerst hoe dat preventieve instrumentarium in de loop van de tijd gaandeweg is uitgebreid, zowel inhoudelijk als in reikwijdte (p. 110-111). In omvang beslaat dat instrumentarium inmiddels ‘een compleet wetboek’. Dat zal met de komst van de AMLR niet veranderen: de AMLR zelf beslaat meer dan honderd pagina’s, de vele verdere uitwerkingen daarvan nog niet meegerekend (p. 111).

Binnen het preventieve anti-witwasdeel is een belangrijke rol weggelegd voor private partijen, die in de context van de Wwft ook wel worden aangeduid met de term ‘poortwachters’. Zij dienen (onder meer) verdachte (nu nog: ongebruikelijke) transacties te melden, ongeacht het bedrag van de transactie. Oorspronkelijk waren de poortwachters uitsluitend financiële instellingen: thans betreft het een aanzienlijk aantal andersoortige ‘instellingen’, zoals accountants, advocaten, belastingadviseurs, makelaars, notarissen en handelaren in goederen van grote waarde – waarbij overigens geldt dat een deel van deze actoren uitsluitend onder de werking van de Wwft valt indien zij bepaalde diensten verlenen: een nuance die Doorenbos in par. 2.2 niet vermeldt, maar wel van belang lijkt om zijn kritische opmerkingen ter zake op waarde te kunnen schatten. Weliswaar zijn advocaten en notarissen inderdaad geen poortwachters van het financiële stelsel van de Europese Unie, maar daar waar zij zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig advies geven of bijstand verlenen bij bijvoorbeeld het aan- of verkopen van registergoederen, het beheren van geld of het oprichten of beheren van vennootschappen (artikel 1a lid 4 aanhef en onder c en d sub 1 Wwft), is er wellicht iets voor te zeggen om deze actoren wat betreft die werkzaamheden wel onder de werking van de Wwft te brengen.⁵ Criminaliteit heeft immers de neiging om zich op die schakel in de keten te concentreren, waar de regels het minst beperkend zijn. Dat laat onverlet dat al deze partijen als gevolg daarvan (inderdaad) gedwongen zijn om – voor zover hun activiteiten onder de Wwft vallen – actief mee te werken aan het opsporen van witwassen (p. 115).

Ook overigens is op het preventieve vlak, zoals Doorenbos in hoofdstuk 2 illustreert, sprake van een ‘olievlekwerking’. Zo zijn binnen Nederland opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten – voor zover zij in artikel 1a Wwft niet als ‘instelling’ in de zin van de Wwft zijn gedefinieerd – weliswaar niet zelf verplicht tot het doen van cliëntenonderzoek of het melden van ongebruikelijke transacties (de twee kernverplichtingen van de Wwft), maar zijn deze instellingen wel verplicht tot het verzamelen en verstrekken van informatie over bijvoorbeeld hun uiteindelijke belanghebbende(n) (UBO) (p. 116). Op zijn beurt is ook de UBO – uit de aard der zaak altijd een natuurlijke persoon – verplicht tot informatieverstrekking aan de vennootschap of juridische entiteit (artikel 10b lid 2 Wwft), al is de UBO op dit moment – en anders dan Doorenbos vermeldt (p. 117) – niet (zelf) strafbaar indien hij of zij dat nalaat.⁶ Zoals Doorenbos opmerkt, is de regelgeving omtrent de UBO’s niet onproblematisch: ‘Achter de UBO-definitie gaat een wereld van complicaties schuil’, al is de vraag of dat ook in dezelfde mate geldt voor de ‘tallose kleine rechtspersonen en personenvennootschappen zonder compliance-afdelingen of interne juridische knowhow’ (p. 117).

Ook de cliënten van de meldingsplichtige entiteiten zullen informatie aan die entiteit moeten verstrekken: zij zijn immers 'het subject van het onderzoek dat de meldingsplichtige entiteiten moeten instellen en dat onderzoek leidt in de praktijk tot steeds uitvoeriger, indringender en kritischer vraagstellingen' (p. 118). Vanwege de risico-gebaseerde benadering van de anti-witwasregelgeving en het feit dat het risico nooit 'nul' kan zijn, is een cliënt naar het oordeel van Doorenbos ook nooit alleen maar 'neutraal' een cliënt:

'Een cliënt is altijd een potentiële witwasser, al wordt de ene cliënt daar kritischer op aangekeken dan de andere' (p. 118).

Doorenbos vergelijkt de olievlekwerking van de anti-witwasregelgeving met de 'war on drugs' en concludeert dat de strijd in beide gevallen veel weg heeft van 'dweilen met de kraan open'.

'Wie het witwassen aanpakt, snoeit het gewas weliswaar terug, maar het zal blijven groeien' (p. 119).

Het belangrijkste verschil tussen beide is wat hem betreft dat burgers en bedrijven 'in de praktijk geen enkele bemoeienis hoeven te hebben met de war on drugs. In de strijd tegen het witwassen daarentegen, worden zij nadrukkelijk verplicht tot medewerking' (p. 119). Op zichzelf is dat een terechte opmerking, maar de vraag zou wel kunnen worden gesteld of het laatste juist niet (mede) een basis vindt in het eerste: georganiseerde drugscriminaliteit is veelal onzichtbaar, maar dat geldt in veel mindere mate voor de daaruit voortvloeiende geldstromen.

3. Complexe begrippen

Die medewerking is niet zonder complicaties. Dat komt, zoals Doorenbos in het derde hoofdstuk van zijn preadvies uiteenzet, onder meer door een groot aantal complexe begrippen dat in de anti-witwaswetgeving figureert, terwijl het begrip 'witwassen' (zoals ook het begrip 'cliënt') door de Europese wetgever in de nieuwste anti-witwasinstrumenten juist niet gedefinieerd wordt. Doorenbos noemt dat 'een weeffout' (p. 122). Naarmate de witwasdefinitie in een EU-lidstaat ruimer is (zoals in Nederland), betekent dit namelijk dat de inspanningen van meldingsplichtige entiteiten ter voorkoming van witwassen dus relatief groot moeten zijn:

'In het cliëntenonderzoek zullen meer risico's (moeten) worden onderkend en er zal ook sneller aanleiding (moeten) zijn tot melding van vermoeden. In een lidstaat met een beperktere witwasdefinitie zouden de meldingsplichtige entiteiten dan beter af zijn. Dat kan leiden tot uitwijkgedrag en verschillen

Doorenbos vergelijkt de olievlekwerking van de anti-witwasregelgeving met de 'war on drugs' en concludeert dat de strijd in beide gevallen veel weg heeft van 'dweilen met de kraan open'

in de strengheid van toezicht en handhaving. En dat wilde de Europese wetgever nu juist voorkomen' (p. 122).

Dat probleem wreekt zich wat Doorenbos betreft met name in Nederland, omdat Nederland een vrij ruime definitie van het strafrechtelijke begrip 'witwassen' kent.

Dat laatste is zonder meer juist. Of de Europese wetgever de verschillen tussen de lidstaten in dat opzicht ook daadwerkelijk heeft willen voorkomen, zoals Doorenbos schrijft, is de vraag. In overweging 6 van de preambule bij de AMLR wordt uitdrukkelijk aangegeven dat harmonisatie op het relevante strafrechtelijke gebied het mogelijk maakt om de preventie en bestrijding van witwassen en daarmee verband houdende basisdelicten op een krachtige, coherente manier aan te pakken op het niveau van de Unie, maar daarop volgt de opmerking dat een dergelijke aanpak ervoor zorgt 'dat de lidstaten die een bredere definitie hanteren van criminele activiteiten die basisdelicten voor witwassen vormen, een dergelijke aanpak kunnen blijven hanteren'. Volledige (maximale) harmonisatie wordt door de Europese wetgever dan ook kennelijk niet nagestreefd. Het gevolg daarvan is – voor Nederland – dat meldingsplichtige entiteiten in de context van 'de overloos ruime Nederlandse witwasdefinitie' inderdaad relatief snel zullen moeten concluderen dat een transactie gemeld moet worden omdat deze verband kan houden met witwassen (p. 123).

De Europeesrechtelijke neiging om voor de definitie van begrippen te verwijzen naar de definitie in andere EU-wetgeving is niet beperkt gebleven tot het fenomeen 'witwassen'. Doorenbos beschrijft dat een groot deel van de in artikel 2 lid 1 AMLR opgenomen begrippen op die wijze wordt gedefinieerd (p. 123). De Verordening bevat wel een definitie van het begrip 'uiteindelijk belanghebbende', maar die is volgens Doorenbos 'enigszins onbestemd', omdat daarin, naast het eigendomsbelang, het element 'zeggenschap' figureert (p. 125). Onder de Wwft is dat overigens niet anders – en mogelijk zelfs nog complexer: volgens artikel 1 lid 1 Wwft is de UBO 'de natuurlijke

4. Vgl. art. 420bis Sr (opzet-)witwassen), art. 420quater Sr (schuldwitwassen), art. 420ter Sr (gewoontewitwassen), art. 420bis.1 Sr (eenvoudig witwassen) en art. 420quater Sr (eenvoudig schuldwitwassen).

5. Zie voor wat betreft de notaris meer

uitgebreid Beekhuis 2026, par. 3.2.1.2.

Overigens kunnen onder meer advocaten en notarissen zich – voor zover hun werkzaamheden onder de Wwft vallen – wel beroepen op de zogenoemde 'procesvrijstelling' als bedoeld in art. 1a lid 5 Wwft.

6. Sinds een wetswijziging die op 1 januari 2026 in werking trad, is de verplichting van de UBO om informatie te verstrekken (art. 10b lid 2 Wwft) niet langer opgenomen in art. 1 onder 2 WED. Datzelfde geldt voor overtreding van art. 10b lid 1 Wwft en art.

10c lid 1 Wwft (de zogenoemde terugmeldplicht). Niet uit te sluiten valt dat het daarbij gaat om een mislag van de wetgever.

Als het perspectief van wetgeving verschuift van *rule based* naar *principle based*, moet dan ook de wijze waarop die wetgeving wordt gehandhaafd niet (mee-)veranderen?

persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een cliënt, dan wel de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie of activiteit wordt verricht’.

Een definitie van het begrip ‘transactie’ ontbreekt in de AMLR. De enige definitie verband houdende met het woord ‘transactie’ die in de AMLR wel voorkomt, is het begrip ‘onderling samenhangende transacties’, zijnde ‘twee of meer transacties met dezelfde of een vergelijkbare oorsprong of bestemming en hetzelfde of een vergelijkbaar doel, of andere relevante kenmerken, gedurende een specifieke periode’ (artikel 2 lid 1 sub 20 AMLR). Daar wordt inderdaad geen mens veel wijzer van.

4. De keerzijde(n) van *principle-based*- en *risk-based*-wetgeving

In hoofdstuk 4 bespreekt Doorenbos waarom de in de Wwft opgenomen verplichtingen relatief vaag geformuleerd zijn. Dat houdt verband met de (*principle-based*- en *risk-based*-benadering benadering van de Wwft en de daar aan ten grondslag liggende richtlijnen.

‘Het is de bedoeling dat de normadressaten bij de naleving van hun wettelijke verplichtingen zelf inschatten met welk witwasrisico zij in voorkomend geval te maken hebben – laag, gemiddeld of hoog – en dat zij hun maatregelen daarop afstemmen. Vanuit die grondgedachte wordt in de anti-witwaswetgeving gewerkt met open normen die ruimte moeten laten voor nadere invulling’ (p. 129).

Doorenbos beschrijft in dit hoofdstuk achtereenvolgens de aanloop naar de Wwft, de daaropvolgende keuze van de Nederlandse wetgever van een *rule based* naar een *principle-based*-benadering, gevolgd door de risico-georiënteerde benadering van de Europese wetgever.

In het daaropvolgende hoofdstuk uit Doorenbos kritiek op het uitgangspunt dat de wetgever het aan de normadressaten zelf overlaat om de wettelijke voorschriften uit te werken in nadere, meer gedetailleerde regels. Dat laatste heeft geresulteerd in een zeer omvangrijke verzameling leidraden, handreikingen, richtsnoeren en wat dies meer zij (p. 134). De status van deze nadere normstelling is volgens Doorenbos evenwel twijfelachtig; dergelijke normstelling zal (dan ook) wat hem betreft in beginsel niet bindend kunnen zijn (p. 133-134). Het vormt de opmaat voor kritiek op de toezichthouders van de Wwft en meer in het bijzonder DNB, wier opstelling (‘negatieve grondhouding’) er de oorzaak van is dat banken ‘nog steeds weinig animo hebben om daadwerkelijk gebruik te maken van de theoretisch geboden ruimte voor eigen invulling of interpretatie’ (p. 136). Dat komt omdat (onder meer) DNB als toezichthouder de eigen invulling van de open normen steeds als ‘de meest juiste’ vooropstelt en de

(Wwft-)instelling die daarvan afwijkt moet aantonen dat de Wwft-instelling de wet (op haar eigen wijze) wel degelijk heeft nageleefd. Open normen, zo concludeert Doorenbos later in datzelfde hoofdstuk, ‘creëren rechtsonzekerheid, en dat kan vooral bij punitieve handhaving tot onwenselijke situaties leiden’ (p. 141).

Doorenbos raakt hier aan een fundamentele – en fascinerende – vraag. *Principle-based*-wetgeving betekent dat het (mede) aan de normadressaat zelf wordt overgelaten om invulling te geven aan de (open) norm. Dat stelt echter ook eisen aan de toezichthouder en/of handhaver, inclusief de rechter. Die moet die beoordelingsruimte dan immers ook – in ieder geval tot op zekere hoogte – (willen) respecteren.⁷ De vraag is (daarmee) of dat niet ook consequenties heeft of zou moeten hebben voor de wijze waarop (bestuursrechtelijke of strafrechtelijke) aansprakelijkheid wordt vormgegeven en de grondslag voor (het waarom van) die aansprakelijkheid. Anders geformuleerd: als het perspectief van wetgeving verschuift van *rule-based* naar *principle-based*, moet dan ook de wijze waarop die wetgeving wordt gehandhaafd niet (mee-)veranderen? Als het laatste niet op het eerste aansluit, dan komt daarmee het uitgangspunt van *principle-based*-wetgeving potentieel (zwaar) onder druk te staan. Dan kunnen de Wwft-instellingen er niet op vertrouwen dat hun beoordelingsruimte door de handhaver wordt gerespecteerd en zullen zij die beoordelingsruimte potentieel niet langer willen benutten, maar zoveel mogelijk *guidance* van de toezichthouder/handhaver willen. Hoe meer de open normen door de toezichthouder/wetgever worden dichtgespijkerd evenwel, hoe minder feitelijk sprake is van *principle-based*-wetgeving, maar veel meer van ‘gewoon’ *rule-based*-wetgeving. Dat is – zeker tegen de achtergrond van de continentale strafrechtelijke traditie (met de nadruk op ‘regels’) – in zekere zin wel zo comfortabel (qua rechtszekerheid), maar dan ligt het voor de hand dat niet langer wordt geschermd met de vrije beoordelingsruimte voor de normadressaten.⁸

5. Handhaving van de Wwft vanuit het perspectief van de banken

Interessant is tegen die achtergrond wat Doorenbos in de hoofdstukken 7 en 8 van zijn preadvies schrijft over – kort gezegd – het conflict tussen de banken en het openbaar ministerie. Enigszins ongemakkelijk is die beschrijving overigens ook. Dat laatste houdt verband met het feit dat Doorenbos – zoals hij overigens zelf in het preadvies aangeeft (p. 109) – als strafrechtadvocaat betrokken was bij de strafrechtelijke onderzoeken tegen de grootbanken en enkele van hun leidinggevenden. Dat kleurt (inderdaad) het perspectief.

Uitgangspunt van Doorenbos bij de beschrijving van dat conflict is dat de banken wat hem betreft veel werk hebben gemaakt van de (eigen) invulling van de open

anti-witwasnormen. Omdat die eigen invulling (de interne normen) niet het karakter van strafwetgeving (kunnen) hebben, impliceren eventueel gesignaleerde tekortkomingen bij de naleving van de Wwft dus niet dat de Wwft is overtreden: hooguit kan het reden zijn voor een vermoeden dat dit laatste het geval is (p. 152). Voor een strafrechtelijke veroordeling is echter meer nodig. Doorenbos ontken op zichzelf niet dat de betrokken banken wellicht nog niet over de gehele linie zover waren dat de Wwft in elk opzicht (goed) werd nageleefd. Maar waar DNB 'duidelijk meer begrip' had voor de complexiteit van het adequaat implementeren van de Wwft-voorschriften (p. 155) en zowel bij ING als ABN AMRO steeds het nodige geduld heeft gehad en heeft *getracht* de banken met bestuurlijke middelen in het juiste spoor en op het juiste tempo te zetten, werd diezelfde toezichthouder wat Doorenbos betreft (bij herhaling) rechts ingehaald door het openbaar ministerie (p. 156). Zo zat ING midden in de 'terme de grâce' die haar door DNB was gegund toen zij werd overvallen door de FIOD-actie in het kader van onderzoek 'Houston', en werd ABN AMRO geconfronteerd met een strafrechtelijk onderzoek naar de jaren 2014-2020, terwijl het overgrote deel van die periode volgens Doorenbos door DNB reeds als afgedaan werd beschouwd. Doorenbos betwijfelt of DNB werkelijk heeft gewild dat het openbaar ministerie alsnog zou gaan doen (punitief handhaven), wat DNB zelf in al die jaren niet opportuun heeft gevonden en concludeert dat (het niet gewaagd is te veronderstellen dat) het openbaar ministerie gewoon zijn eigen gang is gegaan (p. 157). Dat DNB zich daarbij kennelijk heeft neergelegd, wekt wrevel bij Doorenbos. Het strafrecht is immers nog altijd ultimum remedium binnen de rechtshandhaving (p. 158) en de bestuurlijke handhaving van Wwft-overtredingen doet in termen van repressie bepaald niet onder voor de strafrechtelijke handhaving (p. 159). Dat criminaliseert de poortwachters (banken) en doet geen recht aan de aantoonbare inzet van (veel) mensen en middelen door de grootbanken ten behoeve van de opsporing van witwastransacties (p. 161). Het gegeven dat verdachte transacties door opsporingsdiensten lang niet altijd worden opgevolgd, relativeert bovendien wat Doorenbos betreft in algemene zin de ernst van de meldingsverzui- men (p. 163).

Bij dat betoog kunnen diverse kanttekeningen worden geplaatst. Om er één te noemen: uit de brief van DNB aan toenmalig Minister van Financiën Hoekstra van 4 mei 2021⁹ volgt dat DNB haar bevindingen ter zake ABN AMRO *zelf* inbracht in het tripartiete overleg met het OM en de FIOD (p. 13). Zeker tegen de achtergrond van het feit dat bestuurlijke handhaving van Wwft-overtredingen qua repressie niet onderdoet voor de strafrechtelijke handhaving, zal dat een reden hebben gehad. Dat doet evenwel niet af aan zijn (terechte) conclusie dat de inzet van mensen en middelen bij de witwasbestrijding (zeer) omvangrijk en kostbaar is en de administratieve lasten gigantisch, 'terwijl de opbrengsten van al die inspanningen nauwelijks meetbaar zijn en de negatieve consequenties zich steeds nadrukkelijker manifesteren' (p. 165).

De kritiek van Doorenbos op de wijze waarop de Wwft in het geval van ING en ABN AMRO is gehandhaafd, raakt aan

het onderscheid tussen *principle-based*- (en risicogebaseerde) wetgeving en *rule-based*-wetgeving. Het signaleert vooral wat het gevolg is, indien niet (goed) wordt doordacht wat *principle-based*-wetgeving eigenlijk betekent: niet alleen voor de (invulling van de) normen, maar ook voor de wijze van handhaving en het aangrijppunt van die handhaving. Voor *principle-based*- (en risicogebaseerde) wetgeving is cruciaal dat (een zekere mate van) wederzijds vertrouwen bestaat tussen de toezichthouder/handhaver en de normadressaat.¹⁰ Het vereist onder meer 'een commitment *vooraf* van de toezichthouder met betrekking tot de voor de betreffende instelling geformuleerde doelmatige *risicobereidheid* als uitgangspunt en kader voor risicogebaseerde aanpak. Instellingen moeten zich hier ook tegenover het OM op kunnen beroepen, wanneer zij van een economisch delict worden beschuldigd vanwege het niet-naleven van de Wwft'.¹¹ Maar ook het aangrijppunt van strafrechtelijke verdenking (en vervolging/veroordeling) verandert potentieel met de introductie van *principle-based*-wetgeving. Als de eigen beoordelingsruimte van de bank bij het inschatten van risico's uitgangspunt is, dan gaat het in het geval van strafrechtelijke aansprakelijkheid potentieel niet zozeer over de vraag *wat* (welke gevallen) de bank precies heeft gemist, maar vooral *waarom* de bank een 'foute cliënt' of verdachte transactie heeft gemist en wat dat zegt over de interne Wwft-procedures van de bank. Dat systematisch doordenken lijkt overigens niet alleen op nationaal niveau vrij volledig afwezig te zijn (geweest): ook de Europesegever toont zich in dat opzicht bepaald niet consistent. Waar enerzijds steeds het *principle-based* (en risicogebaseerde) karakter van de anti-witwaswetgeving wordt benadrukt, bevat de AMLR tegelijkertijd een waslijst aan regeltjes, die nog (veel) verder op detailniveau zullen worden uitgewerkt.

Terwijl de proportionaliteit van al dat juridische geweld wat Doorenbos betreft nu al ver te zoeken is en de 'waarom-vraag' (zelden wordt gesteld en) nooit overtuigend is beantwoord, is een eindpunt nog niet in zicht. 'Voorlopig komen er enkel nog voorzieningen bij' (p. 167).

6. Decriminalisering

Wat AMLR echter niet voorschrijft, is dat overtredingen van de AMLR op nationaal niveau strafrechtelijk moeten worden gehandhaafd. Het verplicht de lidstaten slechts om voorschriften vast te stellen ten aanzien van de sancties die kunnen worden opgelegd: die sancties moeten 'doeltreffend, evenredig en afschrikkend' zijn.¹² Het zal geen verbazing wekken dat Doorenbos bepaald geen

7. Zie T. Tiemstra, 'Risicogebaseerde naleving van de Wwft: (hoe) is het mogelijk?', *Ondernemingsrecht* 2023/45.

8. Zie omtrent de gevolgen van *principle-based*- en risicogebaseerde wetgeving in de context van de Wwft Beekhuis 2026, par. 8.2.

9. eerstekamer.nl/overig/20210527/brief_van_de_nederlandse_bank/document.

10. Zie meer uitgebreid Beekhuis 2026, par. 8.2.

11. Tiemstra 2023.

12. Zie art. 68 AMLR. De AMLD6 verplicht de lidstaten 'geldboeten en administratieve maatregelen' vast te stellen en ervoor te zorgen dat de toezichthouders dergelijke geldboeten en administratieve maatregelen kunnen toepassen. Dat geldt ook indien het gaat om 'ernstige, herhaalde of systematische inbreuken, ongeacht of die opzettelijk of uit onachtzaamheid zijn verricht'. Zie respectievelijk art. 53 lid 2 en art. 55 lid 1 AMLD6 (2024/1640).

voorstander is van strafrechtelijke handhaving van Wwft-overtredingen: wat hem betreft is dat middel ernstiger dan de kwaal.

‘Het strafrecht is een paardenmiddel. Dat geldt zeker indien het preventief wordt ingezet bij de handhaving van overwegend administratieve ordeningsvoorschriften die op zichzelf beschouwd geen groot onrecht bestrijden, maar normale bedrijfsactiviteiten reguleren. Inzet van het strafrecht tegenover financiële instellingen en de daarbij betrokken personen heeft bovendien vele neveneffecten, zoals reputatieschade en afbreukrisico. Zulke neveneffecten wegen in de financiële sector zwaarder dan gemiddeld’ (p. 169).

De meest doeltreffende (en rationele) manier om het handhavingsklimaat te verbeteren, is wat Doorenbos betreft het volledig decriminaliseren van de relevante gedragingen. Los van het feit dat strafrecht *ultimum remedium* is en behoort te zijn, is de strafwaardigheid van Wwft-overtredingen (sec) wat hem betreft ook van een geheel andere aard dan de strafwaardigheid van witwasdelicten of de basisdelicten, zoals drugshandel of fraude. Decriminalisering doet bovendien naar zijn oordeel niets af aan de mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden in gevallen waarin sprake zou zijn van kwade trouw en moedwillige wetsontduiking. ‘Indien een zogenoemde poortwachter zijn wettelijke verplichtingen bewust zou schenden om dubieuze transacties te faciliteren en detectie te voorkomen, zal allicht sprake zijn van deelneming aan witwasdelicten of zelfs van deelneming aan een criminele organisatie’ (p. 178). Het is wellicht – anders dan Doorenbos schrijft – best een ‘wilde gedachte’ (p. 178), maar ook vanuit het (veronderstelde) karakter van de wetgeving als *principle-based* (en risicogebaseerd), zeker geen gekke.

Het is wellicht – anders dan Doorenbos schrijft – best een ‘wilde gedachte’ maar ook vanuit het (veronderstelde) karakter van de wetgeving als *principle-based* (en risicogebaseerd), zeker geen gekke

7. Alle gekheid op een stokje

Doorenbos heeft een mooi preadvies geschreven, dat overzichtelijk en kernachtig weergeeft waar de ‘Wwft-kneep’ zit. Op veel punten heeft hij met zijn kritiek op de anti-witwaswetgeving ontegenzeggelijk gelijk. De normstelling is uitermate complex; de *principle-* en *risk-based* benadering heeft een keerzijde die niet goed lijkt te worden onderkend of te zijn doordacht en de inzet van (steeds meer) private partijen als poortwachters, terwijl diezelfde partijen tegelijkertijd in een veelheid van gevallen strafrechtelijke vervolging moeten vrezen omdat zij hun taken als poortwachter verzaken, kent geen natuurlijk einde en stuit terecht op verzet: niet alleen bij Doorenbos (en de banken), maar ook bij anderen. De complexiteit van de anti-witwaswetgeving is bovendien geenszins beperkt tot hetgeen Doorenbos zo beknopt en overzichtelijk in het preadvies schetst.

Met het einde van de Wwft in zicht is dit het perfecte moment om zijn pleidooi verder te doordenken. •