

Vertrouwen in banken

Enige bedreigingen en ankerpunten

Peter Diekman

SAMENVATTING Vertrouwen is de basis voor bankieren. Het artikel beschrijft enkele fenomenen die het vertrouwen in banken bedreigen zoals ondergronds bankieren en misbruik van het financiële stelsel door witwassen en financiering van terrorisme. Er zijn ook ankerpunten waarop het vertrouwen is gebaseerd. In de eerste plaats is dat de compliancefunctie bij banken. Deze functie en haar taken worden beschreven. Daarnaast is de wet- en regelgeving een belangrijk ankerpunt. De wetgever heeft private partijen, waaronder de accountant, taken gegeven in het kader van de handhaving uit hoofde van verschillende wetten. Het artikel sluit af met een korte kritische beschouwing over de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) en de rol van de accountant in het kader van deze wet.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Vertrouwen in banken is de laatste jaren een thema dat veel aandacht heeft gekregen. Dit artikel draagt bij aan de kennis omtrent de betekenis van factoren die het vertrouwen in banken ondermijnen. Ook geeft het inzicht in het belang van een goede compliancefunctie en gerichte wet- en regelgeving. Het artikel beschrijft de rol van accountants in het hoog houden van het vertrouwensniveau van banken.

1 Inleiding

Waarom heeft u nog een spaarrekening bij een bank? Met deze vraag opende ik in 2008 mijn oratie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (Diekman, 2008). De vraag appelt aan het afbrokkelende vertrouwen in de financiële markt, een afbrokkeling die sinds 2007 geleidelijk aan steeds sterker werd. In het najaar van 2008 zette de kredietcrisis zich in volle hevigheid in. Van de vijf grote investment banks die begin 2008 nog in New York waren gevestigd, is er in een halfjaar tijd nog één zelfstandig (Goldman Sachs). De anderen zijn failliet (Lehman Brothers) of zijn op de rand van faillissement overgenomen door andere

banken (Merrill Lynch, Bear Stearns, Morgan Stanley). Grote banken in allerlei landen in de wereld moeten worden ondersteund door de belastingbetalers. Het vertrouwen in banken is gestoeld op de gedachte dat een bank te allen tijde aan haar verplichtingen kan voldoen. Een faillissement van een bank is daarmee een inbreuk op dat vertrouwen. In de afgelopen tijd zijn enkele banken in Nederland en in het buitenland op de rand van faillissement gered door ingrijpen van de overheid of door overnames.

Gesteld kan worden dat het bankwezen in belangrijke mate aan vertrouwen heeft ingeboet en dit heeft het functioneren van banken aangetast. Het is belangrijk om vertrouwen terug te winnen en dit te bestendigen omdat banken een belangrijke functie vervullen in het economische verkeer, zoals ook gesteld door de Commissie Maas (Adviescommissie Toekomst Banken, 2009). Bestendig vertrouwen wordt echter continu bedreigd, maar wordt eveneens bewaakt. Vertrouwen ligt aan de basis van het bankwezen en vormt in feite het fundament daarvan. Het vertrouwen zelf is weer gebaseerd op integriteit. Vertrouwen en integriteit zijn niet synoniem. Vertrouwen wordt gekoesterd door de markt die daarmee feitelijk een 'licence-to-operate' geeft aan de bank. Vertrouwen kan alleen bestaan indien banken voldoende integer zijn, waarbij integriteit de geesteshouding is van de mensen die bij de bank werken. Dit artikel gaat in op enkele bedreigingen en ankerpunten ten aanzien van het vertrouwen in de financiële markt.

Alvorens in te gaan op de ankerpunten wordt stilgestaan bij enige bedreigingen van de financiële markt. Hierbij wordt in paragraaf 2.1 aandacht geschonken aan financiële transacties waarbij het officiële financiële stelsel wordt ontdoken. Dit staat bekend onder de naam 'ondergronds bankieren'. Er wordt een korte schets van deze vorm van financieel handelen gegeven en er wordt stilgestaan bij de vraag waarom dit een bedreiging vormt voor de integriteit van de financiële markt.

Internationaal wordt veel aandacht geschonken aan de invloed van criminele activiteiten op de financiële markt. Opbrengsten uit criminele activiteiten worden op grote schaal witgewassen en vinden hun weg naar de officiële economie. In paragraaf 2.2 wordt de aandacht gericht op witwassen en zullen twee stellingen centraal staan: in de eerste plaats is een essentieel element van witwassen van illegaal geld dat dit geld op een girale rekening wordt gestort en ten tweede dat criminelen tot op zekere hoogte economisch rationeel handelen. Deze stellingen houden in dat nauwelijks sprake is van witwassen zolang het illegale geld in chartale vorm voorhanden blijft, met name omdat er in chartale vorm niet erg veel mee kan worden gedaan. Het economisch rationeel handelen van criminelen houdt in dat criminelen zoeken naar een manier om een toekomstige cash flow in stand te houden die voortvloeit uit de (illegale) vermogensbron.

Paragraaf 3.1 gaat in op 'compliance' als een centraal ankerpunt voor de bescherming van het vertrouwen in banken. De letterlijke betekenis van compliance is naleving. Doorgaans wordt naleving van vigerende wet- en regelgeving bedoeld. Hierbij wordt aangetekend dat naleving van de wet eigenlijk een minimumvoorwaarde is. Er zijn veel regels die niet in wetten zijn vervat, maar die toch worden nageleefd, waaronder interne procedures. Er zijn echter ook ongeschreven regels die worden nageleefd. Te denken is aan omgangsvormen die mensen naleven. Niet naleving daarvan zou kunnen leiden tot uitsluiting uit de groep of gezien worden als een 'outcast'.

Wet- en regelgeving is een volgend ankerpunt. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de meest relevante wet- en regelgeving. Kern van wet- en regelgeving is het tegengaan van misbruik van het financiële stelsel voor criminele doeleinden. In Nederland bestaat al enige decennia wetgeving ter bestrijding van witwassen en ter bescherming van het financiële stelsel tegen misbruik. In 2008 is de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) van kracht geworden, die in de plaats is gekomen van de oude wet MOT en de WID¹. De Wwft staat centraal in de bescherming van de financiële markt tegen misbruik.

Naast de wetgeving dienen financiële instellingen (banken) zichzelf te beschermen tegen bedreigingen van buitenaf.

De rol van accountants in het toezicht op banken is een derde ankerpunt, waarop in paragraaf 3.3 wordt ingegaan. De wetgever kent aan accountants taken toe in het kader van de wetshandhaving. Deze taken spitsen zich toe op meldplichten die accountants hebben naar toezichthouders en naar het bevoegde gezag. Tenslotte wordt in paragraaf 3.4 kritisch stilgestaan bij de effectiviteit van de

meldplicht uit hoofde van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. Er kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van de meldplicht gelet op het aantal meldingen en het aantal strafzaken dat met een schuldigverklaring wordt afgedaan. Aan het slot van het artikel worden enkele conclusies getrokken.

2. Bedreigingen van het vertrouwen in de financiële markt

2.1 Ondergronds bankieren

Het fenomeen van ondergronds bankieren bestaat al heel lang. Eigenlijk is deze vorm van het uitvoeren van betalingsverkeer veel ouder dan de formele en thans officiële vorm van (internationaal) betalingsverkeer. Lambert (1996) geeft aan dat het ondergronds bankieren in de oudheid is ontstaan in het handelsverkeer in Azië, met name in de handel met Chinezen. Voor een uitgebreide beschrijving van ondergronds bankieren wordt verwezen naar Van de Bunt en Siegel (2009). Ondergronds bankieren is ook in onze tijd een actueel onderwerp. Een belangrijke groep die gebruik maakt van ondergronds bankieren zijn migranten die geld overmaken naar het thuisland. Slot (2006) onderscheidt een viertal marktsegmenten in het kader van ondergronds bankieren, te weten:

- een bovenlaag die de eigen bankrekening gebruikt om diensten aan te bieden in de eigen kring;
- beluizen, import/exportbedrijven e.d. die geldtransactiediensten aanbieden als primaire of secundaire commerciële activiteit;
- middensegment, dat kleine geldtransactiediensten aanbiedt;
- internationale netwerken die vooral zijn opgezet met een crimineel oogmerk.

Het IMF schat dat jaarlijks rond de US\$ 100 miljard via ondergrondse kanalen wordt overgemaakt². Het belang van ondergronds bankieren wordt duidelijk indien een verband wordt gelegd met de schatting van de World Bank met betrekking tot de totale geldstroom van overmakingen van migrantwerkers naar hun thuislanden die in 2005 op US\$ 232 miljard wordt geraamd (World Bank, 2006a, p. 88). De systemen van ondergronds bankieren zijn gebaseerd op vertrouwen van de gebruikers. Deze systemen transfereren geld sneller en effectiever en ze zijn goedkoper dan de formele bancaire systemen (World Bank, 2006a, p. 147).

Het systeem van ondergronds bankieren wordt vaak aangeduid met de naam 'Hawala Banking' (Wilson, 2002). Het wordt wel een alternatief of parallel systeem van bankieren genoemd en is synoniem aan de Chinese naam Fei-Ch'ien. Andere namen die voorkomen zijn Hundi, Chit of Chop.

De naam is afhankelijk van de bevolkingsgroep die de naam geeft en van het systeem gebruik maakt (Jost en Sandhu, 2000). Bij 'hawalada'-bankieren treedt een zogenaamde 'hawalada' op. Een hawalada is een bankier. Deze bankier staat in contact met hawalada's in andere delen van de wereld. Vaak is de 'hawalada' een eigenaar van een import/exportwinkel. Een voorbeeld moge het gebruik van deze dienst, in concurrentie met het formele bancaire systeem, duidelijk maken.

Een taxichauffeur in New York van Pakistaanse afkomst onderhoudt zijn familie in Pakistan door periodiek geld over te maken. Op enig moment wil hij US\$ 5.000 overmaken naar Pakistan. Hij kiest voor het ondergrondse systeem van bankieren en krijgt van de 'hawalada' in New York een koers van 35Rp/\$ en moet voor deze transactie een commissie betalen van 1Rp voor iedere dollar. Dit betekent dat de taxichauffeur een bedrag van Rp 170.000 kan overmaken naar zijn familie in Pakistan (Rp 175.000 minus Rp 5.000 voor de commissie). Doorgaans is dit bedrag vrijwel onmiddellijk voor de familie in Pakistan beschikbaar bij de aldaar werkzame 'hawalada'. Alleen moet rekening worden gehouden met de normale verschillen in tijdzones tussen Amerika en Pakistan.

De 'hawalada' in New York heeft nu een storting van US\$ 5.000 gekregen en daar staat een schuld tegenover van Rp 170.000. Deze schuld kan op verschillende manieren worden vereffend ('gecleared'). In de eerste plaats voeren de 'hawaladas' in de meeste gevallen ook andere business uit (zoals hiervoor aangegeven bijvoorbeeld een import-export business). De schuld kan bijvoorbeeld worden vereffend door een bedrag van US\$ 5.000 in mindering te brengen op exportfacturen van New York naar Pakistan. Ook is het mogelijk dat de New Yorkse 'hawalada' een tegoed in Rupees heeft in Pakistan, dat wegens valutarestrikties niet kan worden getransfereerd naar Amerika. Op dit bedrag kan een bedrag van Rp 170.000 in mindering worden gebracht.

De taxichauffeur had natuurlijk ook kunnen besluiten om het bedrag van US\$ 5.000 over te maken via het reguliere systeem, voorop gesteld dat hij als rekeninghouder door een Amerikaanse bank wordt geaccepteerd. Vaak is de koers die een reguliere bank berekent nadeliger dan de koers die een 'hawalada' rekent. Bij een reguliere bank zou de taxichauffeur bijvoorbeeld een koers van 31Rp/\$ hebben gekregen en zou hij een commissie van US\$ 200 moeten betalen. Omgerekend zou de taxichauffeur dan een bedrag van Rp 148.800 hebben kunnen overmaken aan zijn familie. Daar komt nog bij dat een reguliere transmissie van geld enige dagen in beslag neemt. Gedurende deze dagen beschikt de bank wel over het geld, maar betaalt daarover geen rente. Dit wordt in bancaire kringen de zogenaamde 'float' genoemd, ofwel een gratis vorm van financiering ('funding'). Het bedrag dat voor de familie ter beschikking komt is lager dan in het ondergrondse systeem en de familie kan er ook pas later over beschikken. Bovendien zou een reguliere bank bij stortingen van bedragen boven een bepaald bedrag allerlei formele vragen gaan stellen zoals een 'Source of Funds Declaration' en/of zou een melding worden gedaan aan de Financial Intelligence Unit (het meldpunt MOT).

Bron: Jost en Sandhu, 2000 (aangepast - PD)

Het bovenstaande voorbeeld maakt duidelijk dat de taxichauffeur via het Hawala-systeem een betere deal krijgt

dan via het formele systeem. Enige redenen voor de betere deal zijn:

- De hawalada heeft minder bureaucratistische formaliteiten te vervullen dan een reguliere bank waardoor de kosten aanzienlijk lager zijn dan bij de bank;
- Er worden minder vragen gesteld over de herkomst van het geld (bij bedragen van US\$ 10.000 of meer zal een bank een zogenaamd 'declaration of source of funds' vragen);
- De hawalada is niet gebonden aan meldplichten uit hoofde van anti-witwaswetgeving (traditionele banken zullen bij chartale bedragen van US\$ 10.000 of meer doorgaans een melding doen in het kader van melding ongebruikelijke transacties);
- De transfer van geld gaat aanzienlijk sneller dan bij normale banken, die doorgaans 2 tot 3 dagen het geld onder zich houden alvorens het ter beschikking te stellen van de ontvanger zonder over deze dagen rentevergoeding te betalen.

Een vergelijking van 'Hawala Banking' met de traditionele manier van bankieren levert enkele belangrijke overeenkomsten op.

Vertrouwen Beide systemen van bankieren vinden hun bestaansrecht in het vertrouwen dat wordt gekoesterd in het systeem. Zowel de traditionele bankier als de hawalada kan niet fungeren zonder het vertrouwen van de markt.

Correspondent/respondent banking In de wereld van traditionele bankiers wordt een netwerk van 'correspondent en respondent banks' aangehouden. Dit netwerk dient voor het faciliteren van internationaal betalingsverkeer. Het hawalada-systeem is niet anders. Ook de hawalada staat in contact met hawalada's in verschillende steden en gebieden in de thuislanden. Deze contacten dienen om internationaal betalingsverkeer mogelijk te maken.

Rekening courant Net zoals de traditionele bankier houdt ook de hawalada een rekening-courant-administratie bij. In de traditionele bancaire wereld wordt gesproken over een 'nostro'- en 'loro'-administratie en moeten deze rekeningen regelmatig worden gereconcilieerd met de administratie van de tegenpartij.

Dit alles overziend is hawala-banking eerder een alternatief systeem van bankieren dan dat het per se een crimineel systeem is. Van de Bunt (2002) geeft aan dat het systeem vooral wordt gebruikt voor het transfereren van geld naar familie en naasten en dat het niet alleen als een crimineel systeem moet worden gezien. Ook mag niet uit het oog worden verloren dat het systeem van ondergronds bankieren van groot belang is voor de economie en de valutareserve van veel landen in de wereld (IMF, 2005).

Het kenmerkende verschil tussen hawala-banking en traditioneel bankieren is dat hawala banking zich onttrekt aan het toezicht van de centrale banken en de autoriteiten. Om die reden is het systeem ook goed bruikbaar voor criminelen om geld ongezien en zonder veel vragen van de ene plaats naar de andere te transfereren, onder andere voor terroristische doeleinden. Dit is ook de belangrijkste reden dat de Financial Action Task Force (FATF) in de speciale aanbeveling VI (2001) landen oproept om maatregelen te nemen tegen systemen van ondergronds bankieren. Toch roept FATF niet op tot een absoluut verbod op het ondergronds bankieren, maar wordt aanbevolen om personen die zich met het transfereren van geld bezig houden onder regulier toezicht te plaatsen en dat bovendien de bekende 40 FATF-aanbevelingen tegen witwassen op deze praktijken van toepassing worden verklaard. Gelet op de financiële omvang van het ondergronds bankieren en het wijdverspreide gebruik daarvan door miljoenen migranten lijkt uitroeiing van dit systeem utopisch. Het voegen van het systeem onder het formele toezicht lijkt meer realistisch.

2.2 Witwassen

Een tweede bedreiging van de integriteit van de financiële markt is het witwassen van crimineel geld. Onder witwassen van crimineel geld kan worden verstaan het proces dat illegaal verkregen geld ondergaat teneinde het de schijn van legaliteit te geven. Omdat de bron van het geld illegaal is zal het uiteindelijk witgewassen geld ook illegaal zijn ofschoon dat op het eerste gezicht niet of nauwelijks blijkt. Inherent verbonden aan witwassen is het begrip verhulling. Door de verhulling wordt de werkelijkheid aan het zicht onttrokken en blijkt niet terstond dat de bron van het geld of vermogen illegaal is. In Nederland is witwassen strafbaar gesteld in artikel 420bis e.v. Sr (Wetboek van strafrecht). Het begrip witwassen wordt door de Hoge Raad ruim geïnterpreteerd blijkens een arrest van 7 oktober 2008 (LJN: BD2774). De Hoge Raad stelt dat de tekst van de wet geen beperkingen stelt aan de reikwijdte van de witwasbepalingen en dat uit de wetgeschiedenis kan worden afgeleid dat de wetgever niet heeft beoogd andere beperkingen aan te brengen wat betreft het gronddelict waaruit het voorwerp van de witwashand-

lingen afkomstig is, dan dat het moet gaan om een misdrijf. Het gevolg van dit arrest is dat fiscale misdrijven, bijvoorbeeld belastingontduiking, in beginsel onder de werking van artikel 420bis e.v. Sr kunnen vallen. Op grond van de ruime interpretatie van de Hoge Raad kan ook worden betoogd dat misdrijven als bijvoorbeeld diefstal of verduistering, die afzonderlijk strafbaar zijn gesteld in het wetboek van strafrecht, ook strafbaar zijn uit hoofde van artikel 420bis e.v. Sr.

Evenals bij ondergronds bankieren is het bij witwassen niet eenvoudig om de omvang daarvan vast te stellen. Toch zijn er schattingen gemaakt die erop wijzen dat witwassen op wereldwijde schaal een significant probleem is. Het IMF (Tanzi, 1996) schat de wereldwijde omvang van het witwassen op een bedrag tussen de US\$ 590 miljard en US\$ 1,5 biljoen. Walker (1999) heeft de wereldwijde omvang van witwassen geraamd op US\$ 2,85 biljoen. Unger et al. (2006) ramen de omvang van het witwasprobleem in Nederland op een bedrag tussen de € 18 en € 25 miljard per jaar, wat neerkomt op ongeveer 2,5 procent van het bruto nationaal product van Nederland.

Wat de exacte omvang van het witwassen in de wereld is weten we niet precies, maar twee dingen kunnen met enige zekerheid worden vastgesteld: het gaat om significante bedragen en als we de schattingen van het IMF en die van Walker vooralsnog mogen aannemen dan heeft het bedrag de neiging te groeien. Bij al deze schattingen moet wel enige voorzichtigheid in acht worden genomen. Van Duyne (2006) wijst in dit verband op het gevaar dat internationale instanties druk zouden kunnen uitoefenen om te komen tot 'passende' (hoge) uitkomsten van de schattingen.

Het proces van witwassen is in de literatuur al vele keren beschreven en kan worden nagezien bij diverse bronnen. Een heldere beschrijving wordt gegeven door de World Bank (2006b, p. 1, 2). Het primaire doel van witwassen is het illegaal verkregen geld ten eerste geplaatst te krijgen op een bankrekening en om bij deze plaatsing een melding aan het meldpunt ongebruikelijke transacties te voorkomen. Om dit te voorkomen worden door criminelen verschillende middelen ingezet.

- Criminelen zullen om die reden bij voorkeur het geld plaatsen in die landen waar het bancaire toezicht op de anti-witwasbepalingen als zwak wordt aangemerkt.
- Daarnaast zullen middelen van intimidatie en geweld worden gebruikt om te voorkomen dat van geldstortingen melding wordt gedaan aan de autoriteiten.
- Criminelen trachten om 'door de mazen van het net' heen te zwemmen. De meldplicht ter zake van contante

stortingen gaat in veel landen in boven bepaalde minimumbedragen. In Nederland bestaat deze meldplicht voor contante betalingen vanaf € 15.000. Door onder deze grens te blijven, met andere woorden: door te 'smurfen', trachten criminelen de melding te ontwijken.

- Er wordt, waar mogelijk, gebruik gemaakt van tussenpersonen die de relatie met een of meer banken onderhouden. In deze situatie hoeft de crimineel niet zelf in contact te treden met de bank.
- Er wordt gebruik gemaakt van 'money blending'. Dit is het vermengen van legaal en illegaal geld opdat de proportie en de herkomst van het illegale geld wordt verhuuld.

Zodra het geld eenmaal op een bankrekening is geplaatst wordt het verspreid met als doel om het traceren van de bron zo moeilijk mogelijk te maken. Georganiseerde en internationale criminele organisaties beschikken over bankrekeningen in verschillende landen onder verschillende namen. Het komt voor dat stromannen, met een ogenschijnlijk onberispelijk voorkomen, al jaren een onopvallende bankrekening aanhouden die op enig moment kan worden gebruikt voor illegale doeleinden. Het verspreiden van geld gaat eenvoudig door middel van internationale overmakingen die mogelijk zijn omdat de bank is aangesloten op het SWIFT³-netwerk.

Nadat het criminele geld eenmaal op een bankrekening is geplaatst (eerste fase) en het is verspreid over meerdere bankrekeningen (tweede fase) manifesteert het maatschappelijke probleem van witwassen zich met name in de derde fase van het proces, waar het inmiddels 'gewassen' criminele geld wordt geïnvesteerd in de legale economie. Door die investering, met als oogmerk een toekomstige cash flow te bestendigen, krijgen criminelen invloed in de legale economie en tasten daarmee de integriteit van de samenleving als geheel aan.

3. Ankerpunten voor het vertrouwen in de financiële markt

3.1 Compliance

Banken kunnen het vertrouwen in henzelf verankeren en zich beschermen tegen misbruik van het financiële stelsel door criminelen door het opzetten van een gedegen compliancefunctie. Het valt op dat in het rapport van de Commissie Maas, waar het gaat om herstel van vertrouwen in banken, het aspect 'compliance' nauwelijks voorkomt. Eén keer wordt het genoemd in het kader van de criteria voor de variabele beloningen van bestuurders (Adviescommissie toekomst banken, 2009, p. 48), maar als functie wordt compliance niet in het rapport beschreven (het woord 'compliance' komt drie keer voor in het rapport). De commissie beschrijft de weg naar herstel van

vertrouwen primair vanuit de rol van de raad van commissarissen en de raad van bestuur. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de functie van risk management. Dat alleen risk management in dit verband wordt behandeld lijkt arbitrair zeker als een functie als compliance volledig buiten beschouwing wordt gelaten. Het lijkt erop dat de commissie de waarde van de compliancefunctie voor het vertrouwen in banken ernstig heeft onderschat.

Met compliance wordt letterlijk bedoeld 'naleven' en in de praktijk wordt daarmee doorgaans bedoeld op naleving van relevante wet- en regelgeving. Het gaat echter om veel meer dan wet- en regelgeving. Voor banken geldt daarbij ook dat rekening moet worden gehouden met normen die in het buitenland gelden. Zonder te stellen dat alle wetgeving extraterritoriaal van karakter is kan wel worden gesteld dat in de samenwerking tussen banken onderling voortdurend een analyse wordt gemaakt van de mate waarin banken onderling normen naleven. Als een correspondentbank zich niet houdt aan normen van de respondentbank of omgekeerd, dan kan de correspondent/respondentrelatie worden beëindigd. Het resultaat kan zijn dat banken minder gemakkelijk internationaal betalingsverkeer kunnen uitvoeren of zelfs min of meer internationaal geïsoleerd raken.

Aangegeven is dat het bankbedrijf is gefundeerd op het vertrouwen dat de markt koestert en dat dit vertrouwen is gebaseerd op de integriteit van de mens die in deze markt actief is. De menselijke integriteit is daarmee bepalend voor de integriteit van de financiële markt.

Compliance kan als volgt worden gedefinieerd:

'Compliance is een beheersfunctie gericht op het bewerkstelligen en onderhouden van een hoge graad van integriteit in de onderneming als geheel, leidend tot naleving van relevante wet- en regelgeving bij gebreke waarvan de onderneming bloot staat aan een verhoogd risico op sancties, financiële schade en reputatieschade.'

Compliance is een beheersfunctie. Dit betekent dat de functie is geïntegreerd in de corporate governance van de bank. Een bank die integriteit serieus neemt kan niet zonder een compliancefunctie. Het Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2005) geeft aan dat compliance een onderdeel moet vormen van de cultuur van een onderneming. Hoewel het BCBS niet aangeeft hoe de compliancefunctie moet worden georganiseerd, is het wel van belang dat deze functie onafhankelijk van de business moet kunnen functioneren en onbelemmerd toegang moet hebben tot het hoogste bestuursorgaan van de onderneming. De 'papers' (normatieve richtlijnen) van het BCBS worden door toezichthouders als norm gebruikt bij het

toezicht op banken. Op grond hiervan is het hebben van een compliancefunctie bij een bank verplicht, zij het dat deze functie wel gecombineerd kan zijn met een andere functie bijvoorbeeld 'juridische zaken'.

Pike (2009) stelt vanuit het "Three Lines of Defense Model" dat compliance een onderdeel vormt van de tweede verdedigingslijn binnen de organisatie. Essentieel van de tweede lijn is dat deze de eerste lijn (de Raad van Bestuur en het lijnmanagement) adviseert bij de beleidsuitvoering en op basis van professionele overwegingen in de eerste lijn kan interveniëren. Er zal altijd een zekere spanning bestaan tussen de commerciële afwegingen die door de eerste lijn worden gemaakt en de professionele afwegingen die de tweede lijn maakt. De interventiemogelijkheid van de tweede lijn geeft feitelijk inhoud aan de 'verdediging' van de bank, bijvoorbeeld tegen de gevaren van een te ver doorgevoerde commerciële gedrevenheid. De kern van compliance is daarbij dat het waakt over de reputatie van de bank waarbij de functie tracht het zogenaamde compliancierisico te beheersen. Het BCBS (2005, p. 7) verstaat onder compliancierisico: '[...] the risk of legal or regulatory sanctions, material financial loss, or loss to reputation a bank may suffer as a result of its failure to comply with laws, regulations, rules, related self-regulatory organisation standards, and codes of conduct applicable to its banking activities (together, "compliance laws, rules and standards")'. Op grond van deze omschrijving van compliancierisico kunnen de kerntaken van de compliancefunctie als volgt worden beschreven:

- Het adviseren van de eerste lijn over de ethische gedragscode en business principles en het monitoren van de kennis hiervan onder de medewerkers van de bank;
- Interpretatie van wet- en regelgeving op het terrein van 'ken uw klant' en het adviseren van de eerste lijn over de praktische implicaties hiervan;
- Het adviseren van de eerste lijn over zaken betreffende de zorgplicht van de bank jegens de cliënten. Hierbij kan in praktische zin worden gedacht aan het beoordelen van de commerciële communicatie vanuit de bank op duidelijkheid en begrijpelijkheid voor cliënten alsmede het adviseren van de eerste lijn over de afwikkeling van disputen met cliënten in het kader van de zorgplicht;
- Het adviseren van de eerste lijn over de wijze waarop een op risicoanalyse gebaseerde 'client due diligence' moet worden vormgegeven;
- Het adviseren van de eerste lijn over de te volgen procedure in zaken waar zakelijke relaties met één of meer cliënt(en) worden beëindigd;
- Het adviseren van de eerste lijn over de wijze waarop inhoud kan worden gegeven aan het monitoren en filteren van cliëntentransacties;

- Het verzorgen van de communicatie vanuit de bank naar de toezichthouders en bevoegde autoriteiten ten aanzien van de bovengenoemde aspecten van compliance. Hieronder valt ook het uitvoering geven aan de wettelijke meldplicht van de bank in het kader van melding van ongebruikelijke transacties.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat compliance een adviserende rol heeft naar het eerste lijnmanagement. Het eerste lijnmanagement blijft te allen tijde verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Zoals hiervoor gesteld kan de compliancefunctie 'interveniëren' in de eerste lijn, met andere woorden: de compliancefunctie kan op enig moment een op handen zijnde transactie stoppen met het oog op ongewenste reputatierisico's die aan de transactie zijn verbonden. Hoewel deze interventie mogelijk is (of mogelijk zou moeten zijn indien dat niet is geregeld bij de bank), treedt de interventie niet in de plaats van de eindverantwoordelijkheid van het eerste lijnmanagement. Met andere woorden: na interventie door de compliancefunctie zou het eerste lijnmanagement de interventie van compliance kunnen 'overrulen', waarmee dan wel een majeur probleem wordt opgeworpen tussen het eerste lijnmanagement en (het hoofd van) de compliancefunctie.

3.2 Wet- en regelgeving

Een volgend ankerpunt voor de integriteit van de financiële markt is de wet- en regelgeving en toezicht. De wetgeving gericht op de integriteit van de financiële markt is in Europa begin van de jaren '80 van de vorige eeuw tot ontwikkeling gekomen. Bij de invoering van de wetgeving werden twee doelen nagestreefd. Ten eerste de bescherming van de financiële markt tegen misbruik daarvan door criminelen en ten tweede het zoveel mogelijk afkomen van de winsten die werden gemaakt met de handel in verdovende middelen. Na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten in september 2001 zijn regels tot stand gekomen met als doel de strijd aan te binden tegen de financiering van terrorisme.

Verschillende Europese Richtlijnen hebben sinds 1981 de wetgeving op dit terrein in Europa en in Nederland bepaald. Het is in dit verband goed om op te merken dat de Europese Richtlijnen onder invloed zijn geweest van de aanbevelingen van de FATF. De FATF kwam al in 1990 met de beroemde 40 aanbevelingen welke in 1993 zijn aangepast. Deze aanbevelingen hebben een hoge graad van autoriteit en zijn inmiddels in de wetten van veel landen ingevoerd. In 2001 (met een aanpassing in 2004) is de FATF gekomen met 8 (later 9) specifieke aanbevelingen gericht tegen de financiering van terrorisme. Vlcek (2006) geeft aan dat de FATF moet worden gezien als een bron voor "[...]

financial governance and point of origin for standards and best practices in global finance to counter financial crime'. De aanbevelingen van de FATF, inclusief de laatste aanbevelingen die specifiek zijn gericht op de bestrijding van de financiering van terrorisme, zijn ook in de Nederlandse wet opgenomen.

De belangrijkste wetgeving gericht op de bescherming van financiële markten tegen misbruik wordt gevormd door de Wet op het financieel toezicht (Wft)⁴ en de Wwft. De Wft is ingevoerd in 2006 en in de plaats gekomen van een serie toezichtwetten. De Nederlandsche Bank NV (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) ontleen hun toezichthoudende taak op banken aan de Wft. Het prudentiële toezicht dat wordt uitgevoerd door DNB is geregeld in hoofdstuk 3 van de Wft, terwijl het gedragstoezicht dat door de AFM wordt uitgevoerd is geregeld in hoofdstuk 4 van de Wft. In samenhang met de Wft heeft de wetgever een groot aantal uitvoeringsbesluiten uitgevaardigd waarin nadere detailleringen van de wettelijke bepalingen worden geregeld.

Ten aanzien van het toezicht stelt DNB (2006) dat het primair gaat om het bevorderen van de veiligheid van financiële aanspraken, de stabiliteit en integriteit van het financiële stelsel en de efficiëntie en betrouwbaarheid van het betalingsverkeer. Hierbij is een belangrijk criterium dat naast een goede aanpak van het toezicht door DNB er ook voldoende transparantie is vanwege de onder toezicht staande banken. De AFM geeft aan dat de nadruk van het toezicht ligt op het bevorderen van een eerlijke en transparante markt. De AFM wijst in dit verband onder meer op de zorgplicht die ondernemingen hebben jegens de cliënten (AFM, 2009).

De Wwft is ingevoerd in 2008 als vervanging van de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) en de Wet Identificatie bij Dienstverlening (WID) en ziet specifiek op de identificatieplicht en de plicht tot melding van ongebruikelijke transacties door de 'instellingen' als bedoeld in artikel 1, onderdeel a van de wet. De wet is ingevoerd ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en vloeit rechtstreeks voort uit vigerende Europese Richtlijnen waaraan de Nederlandse wet zich moet aanpassen. Uit artikel 1 van de wet blijkt onmiddellijk dat naast banken een groot aantal andere 'instellingen' door de wetgever zijn gedefinieerd. Hiermee heeft de wetgever nadrukkelijk de private sector mede verantwoordelijk gemaakt voor de handhaving van de wet. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de inhoud van de Wwft en enkele praktijkcases wordt verwezen naar Pheijffer en Wallage (2009).

3.3 Rol van accountants

In de bescherming van banken tegen misbruik speelt ook de accountant een rol. Hoewel de taak van de accountant is een controle uit te voeren op de getrouwheid van de financiële verantwoording en daaromtrent een accountantsverklaring af te geven, worden aan de accountant door de wetgever verschillende taken toebedeeld in het kader van het toezicht op banken. De formele meldplicht aan de toezichthouders is inhoudelijk beperkt tot de situatie waarbij de accountant uit hoofde van zijn taak om de jaarrekening te controleren kennis heeft gekregen van feiten bij de cliënt die:

- in strijd zijn met de bepalingen in hoofdstuk 3 respectievelijk hoofdstuk 4 van de Wft;
- duiden op een bedreiging van het voortbestaan van de financiële instelling.

In materiële zin is de communicatie tussen de accountant en toezichthouders van banken ruimer. Van belang is om hierbij op te merken dat de accountant een rol speelt in de preventieve en signalerende zin. Afgezien van bijzonder forensisch accountantsonderzoek, speelt de controlerend accountant geen rol als het gaat om repressief onderzoek naar misbruik van de financiële markt, daartoe ontbreken hem de nodige opsporingsmiddelen en bevoegdheden. De accountant dient alert te zijn op ongebruikelijkheden die hij tijdens de controle waarneemt en heeft op grond van de wettelijke taak een signaalfunctie naar verschillende toezichthouders en overheidsinstanties. Verdere analyse, opsporing, vervolging en berechting is de taak van het bevoegde gezag.

Inmiddels heeft de accountant wettelijke meldplichten op grond van verschillende wetten, te weten:

- Een meldplicht aan de toezichthouders in de financiële sector (DNB en AFM) op grond van de artikelen 3:88 en 4:27 Wft;
- Een meldplicht naar het fraudemeldpunt bij de Koninklijke Landelijke Politiediensten naar aanleiding van niet voldoende geredresseerde fraude van materieel belang bij een wettelijke controle van de jaarrekening, op grond van artikel 26 Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta);
- Een meldplicht aan FIU Nederland terzake van ongebruikelijke transacties op grond van artikel 1, onderdeel a, onder 11^o van de Wwft.

De meldplichten die aan de accountant zijn opgelegd zijn niet allemaal gelijk. Er is een belangrijk verschil tussen de meldplichten uit hoofde van de Wft en de Wta enerzijds en die uit hoofde van de Wwft anderzijds. Het verschil betreft

de communicatie over de melding. Daarnaast is het de vraag in hoeverre de meldplicht uit hoofde van de Wwft uiteindelijk effectief is. Hierop wordt in paragraaf 3.4 nader ingegaan.

Met betrekking tot zaken die aanleiding geven tot melding uit hoofde van de Wft en Wta communiceert de accountant in de eerste plaats en vaak ook uitgebreid met de leiding van de onderneming. Het verdient de voorkeur indien de cliënt een noodzakelijke melding aan de bij wet aangevozen instanties zelf doet. De accountant doet er goed aan de cliënt ervan te overtuigen een melding zelf te doen, waarbij de accountant zich dan beperkt tot het controleren of de bedoelde melding ook inderdaad heeft plaatsgehad. Indien de cliënt weigert de melding aan de bij wet genoemde instanties zelf te doen heeft de accountant de eigen wettelijke meldplicht. Deze meldplicht leidt er niet toe dat de accountant zijn geheimhoudingsplicht uit hoofde van de Verordening Gedragscode schendt. Immers de meldplicht bestaat op grond van de wet en deze is hoger in rangorde dan de geheimhoudingsplicht die bestaat op grond van een verordening.

Een melding uit hoofde van de Wwft is op grond van artikelen 22 en 23 Wwft geheim. De accountant mag niet met de cliënt communiceren over het feit dat hij een melding heeft gedaan omtrent een ongebruikelijke transactie. Ook mag niet worden gecommuniceerd over het feit dat een eenmaal gedane melding aanleiding kan zijn voor een vervolgonderzoek door het bevoegde gezag. Een uitzondering is dat de accountant wel met de cliënt mag communiceren over het risico van het doen van ongebruikelijke transacties met als doel de cliënt ervan te weerhouden transacties te doen die bij wet zijn verboden (artikel 23, lid 3 Wwft). De accountant mag onder voorwaarden ook communiceren over meldingen met andere accountants die vallen onder de definitie van 'instelling' als bedoeld in artikel 1, onderdeel a Wwft, zowel binnen de lidstaten van de EU als ook daarbuiten (artikel 24, lid 4, onder c en d, Wwft).

3.4 Effectiviteit meldplicht uit hoofde van de Wwft

De vraag kan worden gesteld of de infrastructuur die in Nederland bestaat ook daadwerkelijk goed werkt, met andere woorden: wat is het handhavingniveau van de wet en zijn we daarmee tevreden? Onder handhavingniveau wordt in dit verband verstaan het aantal ongebruikelijke en verdachte transacties dat uiteindelijk met een schuldigverklaring in rechte wordt afgedaan ten opzichte van het aantal dat wordt gemeld.

De melding van ongebruikelijke transacties wordt gedaan bij het meldpunt, thans het Financial Intelligence Unit Nederland. Bij meldingen moet een onderscheid worden

gemaakt tussen 'ongebruikelijke' transacties en 'verdachte' transacties. In Nederland bestaat de meldplicht ten aanzien van 'ongebruikelijke' transacties. In sommige andere landen treedt de meldplicht eerst in nadat een transactie als 'verdacht' is aangemerkt. De ongebruikelijkheid van een transactie wordt bepaald aan de hand van indicatoren. Voor iedere meldplichtige instelling bestaat er een lijst met indicatoren (FIU Nederland). Onderscheid wordt gemaakt tussen objectieve en subjectieve indicatoren. De meldingen op grond van subjectieve indicatoren is ongeveer een derde van het totale aantal meldingen (FIU Nederland, jaarverslag 2007, p. 63).

Het aantal meldingen aan FIU Nederland loopt op van gemiddeld 175.000 meldingen tussen 2003 en 2005 tot ruim 214.000 meldingen in 2007 (FIU Nederland, jaarverslag 2007, p. 62). Een deel van deze meldingen wordt na onderzoek door de FIU Nederland als verdacht aangemerkt en doorgemeld aan het openbaar ministerie. Ook dit deel groeit van gemiddeld 39.000 verdachte transacties tussen 2002 en 2003 tot ruim 45.000 verdachte transacties in 2007. Deze cijfers tonen aan dat de meldplicht als zodanig lijkt te werken.

Deze cijfers kunnen worden vergeleken met het aantal zaken dat uiteindelijk voor de rechter komt en wordt afgedaan met een schuldigverklaring. Dat aantal stijgt van 113 in 2004 naar 427 in 2007 (FIU 2007, p. 26). Kortom: hoewel het aantal strafzaken dat wordt afgedaan met een schuldigverklaring stijgt blijft dit aantal rond de 1 procent van het aantal als verdacht aangemerkte transacties. Het zou kunnen dat in één strafzaak meerdere verdachte transacties worden berecht, maar het percentage blijft erg laag. Dit betekent dat de pakkans voor criminelen daarmee klein is wat de vraag doet rijzen of het handhavingniveau voldoende is.

4. Conclusies

Het vertrouwen in banken kan op verschillende manieren worden aangetast. Betoogd is dat het fenomeen van ondergronds bankieren het vertrouwen kan aantasten omdat ondergronds bankieren zich onttrekt aan elke vorm van toezicht. Daarom wordt dit systeem onder andere gebruikt voor criminele en terroristische doelen. Het is echter niet in alle opzichten een crimineel systeem van bankieren. Miljoenen migranten over de hele wereld maken gebruik van verschillende vormen van ondergronds bankieren om geld naar het thuisfront over te maken. In dit opzicht is ondergronds bankieren een alternatief systeem voor het officiële bankensysteem.

Misbruik maken van het financiële stelsel in de vorm van witwassen tast het vertrouwen in banken ook aan. Het

witwasprobleem is wereldwijd groot en bedraagt in Nederland ongeveer 2,5 procent van ons bruto nationaal product. De definitie van witwassen is door de Hoge Raad ruim opgevat. Hierdoor vallen ook delicten zoals belastingontduiking onder die definitie en daarmee onder de werking van het wetboek van strafrecht.

Betoogd is dat de compliancefunctie een belangrijke basis biedt voor het vertrouwen in banken. De kern van de compliancefunctie is het adviseren van het eerste lijnmanagement over zaken als business principles en aspecten die de reputatie van de bank raken. Compliance kan (of zou moeten kunnen) interveniëren in de eerste lijn indien de reputatie van de bank op het spel staat, zonder dat de eindverantwoordelijkheid van de eerste lijn geweld wordt aangedaan.

Een volgend ankerpunt voor het vertrouwen in banken is de wet- en regelgeving, in het bijzonder de Wft en de Wwft.

De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten ontlenen hun wettelijke toezichttaak aan de Wft. Om witwassen en financiering van terrorisme te bestrijden heeft de wetgever de hulp ingeroepen van private partijen, waaronder de accountant. Het artikel sluit af met een kritische beschouwing over de Wwft met betrekking tot het handhavingniveau van de wet.

Prof. dr. Peter A.M. Diekman RA is hoogleraar Compliance & Risk Management aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam en partner van KPMG Advisory NV te Amstelveen.

Literatuur

- Adviescommissie Toekomst Banken (Commissie Maas) (2009), *Naar herstel van vertrouwen*, zie: www.nvb.nl/index.php?p=290335.
- Autoriteit Financiële Markten (2009), *Doelstellingen*, zie: www.afm.nl/marktpartijen/.
- Basel Committee on Banking Supervision (2005), *Compliance and the compliance function in banks*, Bank for International Settlements, April, zie: www.bis.org/publ/bcbs113.pdf.
- Bunt, H. van de (2002), *Ondergronds bankieren*, *CIROC Nieuwsbrief*, jg. 2, nr. 3, oktober, zie: www.ciroc.org.
- Bunt, H. van de en D. Siegel (red.) (2009), *Ondergronds bankieren in Nederland*, Den Haag: Boom juridische uitgaven.
- De Nederlandsche Bank NV (2006), *Visie DNB toezicht 2006-2010*, Amsterdam / Apeldoorn, zie: www.dnb.nl.
- Diekman, P.A.M. (2008), *Protecting financial market integrity – Roles and responsibilities of auditors*, Deventer: Kluwer.
- Duyne, P.C. van (2006), *Witwasonderzoek, luchtspiegelingen en de menselijke maat*, Justitiële verkenningen, thema: 'Witwassen', jg. 32, nr. 2, april, pp. 34-40; zie: www.wodc.nl/images/jv0602_vollidige%20tekst_tcm44-59555.pdf.
- Financial Action Task Force (FATF) (2004), *9 Special recommendations (SR) on terrorist financing (TF)*; zie: www.fatf-gafi.org.
- Financial Action Task Force (FATF), *The 40 recommendations*; zie: www.fatf-gafi.org.
- Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland, *Indicatorenlijst*; zie: www.fiu-nederland.nl/Organisatie/Downloads/.
- Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland, *Jaaroverzicht 2007*; zie: www.fiu-nederland.nl/Organisatie/Downloads/.
- International Monetary Fund (IMF) (2005), *Regulatory frameworks for hawala and other remittance systems*; zie: www.imf.org/external/pubs/nft/2005/hawala/hawala.pdf.
- Jost, P.M. en H.S. Sandhu (2000), *Hawala, The Hawala alternative remittance system and its role in money laundering*, Lyon: Interpol General Secretariat; zie: www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/default.asp.
- Lambert, L.B. (1996), *Underground banking and national security*; zie: www.subcontinent.com/sapra/bulletin/96feb-mar/si960308.html.
- Pheijffer, M. en Ph. Wallage (2009), *Meldplicht witwassen en terrorismefinanciering*, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 83, no. 7/8, juli/augustus, pp. 240-246.
- Pike, R. (2009), *Strengthening the three lines of defense*, CCH, Wolters Kluwer; zie: www.cch.com/press/news/CCHWhitePaper_3lines.pdf.
- Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PbEU L 309); zie: www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhgs729w9sy1.
- Slot, B.M.J. (2006), *Is ondergronds bankieren een reëel gevaar? Justitiële verkenningen*, thema: 'Witwassen', jg. 32, nr. 2, april, pp. 8-20; zie: www.wodc.nl/images/jv0602_vollidige%20tekst_tcm44-59555.pdf.
- Tanzi, V. (1996/2000), *Money laundering and the international financial system*, *IMF Working Paper No. 96/55*, May 1996; tevens opgenomen in: *Policies, Institutions and the dark side of economics*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 186-200.
- Unger, B., M. Siegel, J. Ferwerda, W. de Kruijf, M. Busuioic, K. Wokke en G. Rawlings (2006), *The amounts and the effects of money laundering*, Report for the Ministry of Finance, Utrecht School of Economics, February 16; zie: www.cjpf.org/newsletter/spring_06/amountsandeffectsofmoneylaundering.pdf.
- Vlcek, W. (2006), *Development v. terrorism – migrant remittances or terrorist financing?*, London School of Economics and Political

Science, LSE-Challenge working papers; zie: www.lse.ac.uk.

■ Walker, J. (1999), How big is global money laundering?, *Journal of Money Laundering Control*, vol. 3, no. 1, pp. 25-37.

■ Wet van 28 september 2006, houdende regels met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht), Staatsblad 2006, 475.

■ Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming

van witwassen en financieren van terrorisme), Staatsblad 2008, 302.

■ Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme), Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 31 238, nr. 3.

■ Wilson, J.F. (2002), Hawala and other informal payments systems: An economic perspective, IMF; zie: www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmf/eng/wilson.pdf.

■ World Bank, The (2006a), Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration; zie: www.worldbank.org/.

■ World Bank, The, P.A. Schott (2006b), *Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism*; zie: http://siteresources.worldbank.org/EXTAML/Resources/396511-1146581427871/Reference_Guide_AMLCFT_2ndSupplement.pdf.

Noten

1 Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme), Staatsblad 2008, 302.

2 Volkskrant 19 juli 2005 – Ondergronds bankieren neemt wereldwijd fors toe.

3 SWIFT - Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

4 Wet van 28 september 2006, houdende regels

met betrekking tot de financiële markten en het toezicht daarop (Wet op het financieel toezicht), Staatsblad 2006, 475.