

1.1 INLEIDING

‘Misdaad mag niet lonen’, zo luidt een welbekend adagium. De werkelijkheid lijkt echter anders te zijn, of ten minste genuanceerder te liggen. Met verschillende strafbare feiten, waaronder drugshandel, corruptie, fraude of mensenhandel, kan veel geld worden verdiend. Hierdoor kunnen criminele vermogens ontstaan. Dat dergelijke vermogens ontstaan, blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat regelmatig grote contante geldbedragen door de politie worden aangetroffen, waarbij minstens het vermoeden bestaat dat deze bedragen niet (geheel) op legale wijze zijn verkregen.¹ Ook (hoge) ontnemingsvorderingen duiden op het vermoeden dat geld is verkregen door middel van misdrijven. Jos L. (ook wel bekend als ‘Bolle Jos’) is bijvoorbeeld door de rechtbank Rotterdam veroordeeld tot het betalen van ruim 96 miljoen euro aan de Staat; geld dat hij onder andere zou hebben verdiend met cocaïnesmokkel.²

Het vergaren van geld is vaak het doel, een middel of de drijvende kracht achter misdaad. Het idee is dat het crimineel verkregen geld vervolgens kan worden uitgegeven in de ‘bovenwereld’, bijvoorbeeld aan luxueuze goederen. Door deze bestedingen kan ook het criminele systeem in stand worden gehouden.³ Voordat dit geld echter in de legale economie kan worden uitgegeven of geïnvesteerd, moet de criminele oorsprong ervan eerst worden ‘schoongemaakt’, oftewel worden witgewassen. Uit onderzoek blijkt dat in Nederland jaarlijks naar schatting ongeveer

-
1. Bijvoorbeeld www.politie.nl/nieuws/2025/april/16/ruim-negen-ton-contant-geld-in-auto.html (laatst geraadpleegd op 31 juli 2025); <https://nos.nl/artikel/2387132-3000-kilo-cocaine-en-11-miljoen-cash-gevonden-op-boerderij-in-de-kwakel> (laatst geraadpleegd op 31 juli 2025); Van Haaren 2025.
 2. Rb. Rotterdam 14 juli 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:8410. Uit een nieuwsbericht op de website van het openbaar ministerie blijkt dat het openbaar ministerie hoger beroep heeft ingesteld tegen dit vonnis van de rechtbank Rotterdam. Zie www.om.nl/onderwerpen/criminele-geldstromen/nieuws/2025/08/04/om-in-beroep-in-ontnemingszaak-jos-leijdekkers (laatst geraadpleegd op 17 december 2025).
 3. www.om.nl/onderwerpen/criminele-geldstromen (laatst geraadpleegd op 31 juli 2025).

16 miljard euro (ongeveer 2.5% van het bruto binnenlands product) aan crimineel vermogen wordt witgewassen.⁴

Witwassen tast de integriteit van het financiële stelsel aan. Deze aantasting van de integriteit van het financiële stelsel is onwenselijk, omdat een integer financieel stelsel onder meer belangrijk is voor het maatschappelijk vertrouwen in de stabiliteit en de reputatie van de Nederlandse economie.⁵ Om dat te waarborgen, is het noodzakelijk om inbreuken op en bedreigingen van de integriteit van het financiële stelsel – zoals het witwassen van criminele geldstromen – te voorkomen en te bestrijden. Een effectieve aanpak van witwassen is ook van groot belang voor de bestrijding van allerlei andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit.⁶ Wanneer criminelen ongestoord over het door hen vergaarde criminele vermogen kunnen beschikken, kunnen zij, zoals opgemerkt, dit vermogen steeds weer aanwenden voor de financiering van nieuwe criminele activiteiten.⁷ In het jaarbericht over 2020 van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) worden het belang en de consequenties van het kunnen uitgeven van crimineel geld ten behoeve van criminele activiteiten als volgt verwoord:

‘We zien dat crimineel geld wordt gebruikt om het criminele systeem sterker te maken. Geld wordt ingezet als wapen: criminele netwerken worden kleine multinationals, investeren in voor hen belangrijke logistieke netwerken, kopen mensen om en laten zich bijstaan door knappe koppen die complexe fiscale- en bedrijfsstructuren opzetten. Onze maatschappij wordt hierdoor ondermijnd.’⁸

De bestrijding van deze ondermijning van de maatschappij vindt dan ook mede plaats via een financiële aanpak: de witwasbestrijding heeft sinds een aantal jaren prioriteit bij de overheid.⁹ Dit blijkt onder meer uit het in de zomer van 2019

-
4. Unger e.a. 2018, p. 13. Deze schatting ziet op het jaar 2014, maar dit cijfer wordt thans nog steeds gehanteerd om de omvang van het bedrag te schatten dat jaarlijks in Nederland wordt witgewassen. DNB noemt op haar website een bedrag van 13 miljard euro. Zie www.dnb.nl/betrouwbare-financiele-sector/witwassen-en-crimineel-geld-bestrijden (laatst geraadpleegd op 24 september 2025). Overigens klinkt (fundamentele) kritiek op de wijze waarop Unger e.a. tot dit bedrag zijn gekomen. Zie onder andere Kruisbergen 2021, p. 56-65.
 5. FEC 2021, p. 2.
 6. Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776, p. 1.
 7. www.om.nl/onderwerpen/fraude/witwassen/internationaal (laatst geraadpleegd op 24 juli 2025); Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776, p. 1.
 8. Jaarbericht FIOD 2020, Opsporend Nederland samen sterk in de fraudebestrijding onder ‘Verwachting voor 2021’. Dit jaarbericht is te raadplegen via de website van de FIOD.
 9. Volgens minister Grapperhaus, destijds minister van Veiligheid en Justitie, is er in de jaren 2004 tot 2014 ‘heel weinig prioriteit aan [witwasbestrijding] gegeven’. Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 31477, nr. 54, p. 54. Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van

door voormalig minister Hoekstra van Financiën en voormalig minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid gepresenteerde ‘plan van aanpak witwassen’.¹⁰ Dit plan van aanpak bevat een aantal maatregelen en wetgevingsvoorstellen dat moet bijdragen aan een effectieve(re) bestrijding van witwassen. De ministers benadrukken onder meer dat het noodzakelijk is om barrières op te werpen die ervoor zorgen dat criminele geldstromen niet in het (reguliere) financiële stelsel terecht kunnen komen. Dergelijke barrières kunnen volgens hen onder meer worden opgeworpen door de ‘legale financiële kanalen waarlangs het witwasproces zich kan voltrekken’ te beschermen tegen gebruik (of beter gezegd: misbruik) voor crimineel gewin.¹¹ Ook de huidige minister van Financiën Heinen hecht belang aan het opwerpen van barrières om zo het misbruik van het financiële stelsel door criminelen te bemoeilijken.¹²

Natuurlijk zijn dit allemaal geen nieuwe inzichten. Reeds in 1994 werd aan private actoren die een belangrijke functie vervullen in ons financiële stelsel, een poortwachtersfunctie toegekend.¹³ Het idee achter de toekenning van de poortwachtersfunctie aan deze private actoren is dat zij zicht hebben op (mogelijk vervuilde) geldstromen en vaak direct contact hebben met hun cliënten, waardoor zij zich in een unieke positie bevinden om signalen van witwassen te detecteren.¹⁴ Destijds berustte deze poortwachtersfunctie alleen bij financiële instellingen en kredietinstellingen.¹⁵ Doordat witwassers voor hun witwaspraktijken uitweken naar andere sectoren, is deze rol nadien ook toegewezen aan andere private actoren.¹⁶ Zo zijn sinds juni 2003 onder meer accountants en notarissen – de private actoren die in dit onderzoek centraal staan – onder bepaalde voorwaarden poortwachters¹⁷ en sinds 21 mei 2020 geldt dit bijvoorbeeld ook voor bepaalde aanbieders van

aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776, p. 1.

10. Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776.
11. Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776, p. 1.
12. Zie Kamerbrief visie op de financiële sector van de minister van Financiën van 20 januari 2025, 2025-0000014283, p. 8-10. Overigens geeft de minister ook aan dat de anti-witwasaanpak moet veranderen, omdat de huidige witwascontrole volgens hem is vastgelopen. Zie Brief van de Minister van Financiën van 14 mei 2025, 2025-0000134550, p. 2.
13. *Stb.* 1993, 705 en *Stb.* 1994, 49.
14. Zie onder andere Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776, p. 10 en Brief van de Minister van Financiën van 14 mei 2025, 2025-0000134550, p. 1.
15. Zie *Stb.* 1993, 705 en *Stb.* 1994, 49.
16. Snijder-Kuipers & Tilleman 2019, p. 4; *Kamerstukken II* 2001/02, 28018, nr. 3, p. 1.
17. *Stb.* 2003, 94. Zie voor de voorwaarden waaronder accountants en notarissen als Wwft-instelling – en dus als poortwachter – kunnen worden aangemerkt, § 1.7.1 en § 3.2.1.

virtuele valuta.¹⁸ Daarmee is de poortwachtersfunctie aan een breed scala aan private actoren toegekend. In het eerdergenoemde plan van aanpak witwassen 2019 wordt voor het opwerpen van de benodigde barrières onder meer ingezet op het vergroten van de effectiviteit van deze poortwachtersfunctie.¹⁹

De wettelijke verplichtingen van de poortwachters zijn neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Twee kernverplichtingen voor de poortwachters op grond van de Wwft zijn (i) de verplichting tot het verrichten van een *cliëntenonderzoek*; en (ii) het melden van ongebruikelijke transacties (hierna ook: *meldingsplicht*).²⁰ Kort gezegd, moeten de poortwachters ervoor zorgen dat crimineel geld buiten het financiële stelsel blijft en dat hun dienstverlening niet wordt gebruikt voor criminele doeleinden. De verplichting tot het verrichten van een cliëntenonderzoek heeft als doel het binnendringen van crimineel geld in het financiële stelsel te voorkomen; de poortwachters zijn op grond van deze verplichting gehouden hun cliënten voorafgaand aan en gedurende hun dienstverlening te onderzoeken op mogelijke witwasrisico's.²¹ Mocht het criminele geld alsnog het financiële stelsel zijn binnengedrongen of wanneer (achteraf) blijkt dat de dienstverlening van de poortwachter wordt (of is) gebruikt voor criminele doeleinden, dan verplicht de Wwft tot melding hiervan aan de autoriteiten (te weten, de *Financial Intelligence Unit* (FIU)). De FIU kan deze melding, voor zover de gemelde transactie door de FIU als verdachte transactie is aangemerkt, ontsluiten naar de verschillende opsporingsinstanties. Op deze wijze kan, met behulp van de private partijen, het financiële stelsel schoon worden gehouden.²²

De eerdergenoemde voormalige ministers Hoekstra en Grapperhaus achtten een nauwgezette naleving van deze Wwft-verplichtingen 'van wezenlijk belang voor het voorkomen van witwassen.'²³ Ook minister Heinen vindt dat wanneer de poortwachters hun verplichtingen goed naleven, zij daarmee een 'cruciale voorwaarde' leveren voor een 'effectieve anti-witwasaanpak'.²⁴ De poortwachters dienen daarvoor samen te werken met justitie in de strijd tegen witwassen, maar zij kunnen ook zelf aansprakelijk worden gehouden wanneer zij – in de ogen van

18. *Stb.* 2020, 148.

19. Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776, p. 10-17. Sinds 2025 wordt onder de effectiviteit ook het risicogebaseerd uitvoeren van de poortwachtersfunctie begrepen, omdat de huidige aanpak volgens de minister is 'doorgeslagen'. Zie Brief van de Minister van Financiën van 14 mei 2025, 2025-0000134550, p. 2.

20. Zie hoofdstuk 2 van de Wwft voor bepalingen inzake de onderzoeksplicht en hoofdstuk 3 van de Wwft voor de bepalingen inzake de meldingsplicht. Deze verplichtingen worden uitgebreid besproken in hoofdstuk 3.

21. *Kamerstukken II* 2018/19, 35245, nr. 3, p. 11.

22. Zo ook Brief van de Minister van Financiën van 14 mei 2025, 2025-0000134550, p. 1.

23. Bijlage Kamerbrief plan van aanpak witwassen bij Aanbiedingsbrief plan van aanpak witwassen van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid van 30 juni 2019, 2019-0000101776, p. 1; *Kamerstukken II* 2007/08, 31238, nr. 3, p. 2.

24. Brief van de Minister van Financiën van 14 mei 2025, 2025-0000134550, p. 1.

justitie of de toezichthouder – onvoldoende opvolging geven aan hun poortwachtersverplichtingen. Poortwachters die (al dan niet onbedoeld) bij witwaspraktijken zijn betrokken en deze faciliteren, kunnen dus rekenen op belangstelling van de (strafvorderlijke) autoriteiten. Het niet (juist) naleven van de Wwft-verplichtingen is namelijk zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk genormeerd.²⁵ Het openbaar ministerie lijkt meer en meer werk te maken van de strafrechtelijke afdoening van het niet (voldoende) naleven van genoemde Wwft-verplichtingen.²⁶ Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de transacties die in de afgelopen jaren zijn overeengekomen met de ING Bank N.V. en de ABN AMRO Bank N.V. vanwege het niet juist vervullen van de poortwachtersfunctie.²⁷ De toezichthouders die zijn belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de Wwft-verplichtingen tonen zich eveneens actief; ze geven met regelmaat aanwijzingen en leggen lasten onder dwangsom en (hoge) bestuurlijke boetes op.²⁸ Zo heeft het Bureau Financieel Toezicht (BFT) in 2024 een bestuurlijke boete van € 1,3 miljoen opgelegd aan BDO Audit & Assurance B.V., wegens het niet melden van een ongebruikelijke transactie.²⁹

De mogelijkheden tot strafrechtelijke (en bestuursrechtelijke) sanctionering zijn in de Wwft opgenomen om de poortwachters te bewegen tot naleving van hun Wwft-verplichtingen.³⁰ Aan een dergelijke regeling omtrent aansprakelijkheidstelling ligt de assumptie ten grondslag dat de poortwachters redelijkerwijs aan die verplichtingen kunnen voldoen. Immers, een fundamenteel uitgangspunt van het Nederlandse strafrecht (en het punitieve³¹ bestuursrecht) is het schuldbeginsel. Het schuldbeginsel houdt, kort gezegd, in dat een natuurlijke persoon of een rechtspersoon enkel strafbaar of beboetbaar is, indien hij *verwijtbaar* heeft gehan-

25. Ook tuchtrechtelijke en civielrechtelijke sanctionering behoort tot de mogelijkheden. Zie § 1.3.

26. Bijvoorbeeld in het kader van het reeds in 2012 geïnitieerde project 'Niet-Melders', waarin het Functioneel Parket van het openbaar ministerie samenwerkt(e) met de FIU, FIOD, politie, BFT, de Belastingdienst, DNB en de AFM. Zie ook Daalderop, p. 50.

27. Zie respectievelijk www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen en www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen (laatst geraadpleegd op 2 april 2025).

28. Zie onder andere Mos, Pols & Van der Schoot 2024; Metselaar 2019; Bouma 2018. Zie bijvoorbeeld Cbb 5 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:48, Rb. Rotterdam 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8158 en Rb. Rotterdam 25 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2594. Zie voor de door BFT opgelegde en gepubliceerde bestuursrechtelijke aanwijzingen en sancties, www.bureaufn.nl/wwft-plichtige/onderzoek/ waarschuwingen-en-sancties/ (laatst geraadpleegd op 24 september 2025).

29. www.accountant.nl/nieuws/2024/10/bdo-krijgt-boete-van-13-miljoen-euro-voor-overtreden-witwasregels/ (laatst geraadpleegd op 31 juli 2025). Uit berichtgeving blijkt dat BDO hiertegen in bezwaar is gegaan bij het BFT en dat het BFT dit bezwaar heeft afgewezen. BDO is vervolgens in beroep gegaan. De uitspraak van de rechtbank is op dit moment nog niet gepubliceerd. Zie www.accountancyvanmorgen.nl/2025/07/14/bdo-naar-rechter-om-bft-boete-in-vitesse-zaak/ (laatst geraadpleegd op 31 juli 2025).

30. Een andere regeling die de naleving van de Wwft beoogt te bevorderen is de in art. 19 Wwft opgenomen strafrechtelijke vrijwaringsregeling. Zie § 4.6.

31. Zie bijvoorbeeld art. 5:41 Algemene wet Bestuursrecht (Awb): '[h]et bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.'