

Vergaderjaar 2022–2023

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2022

De vaste Kamercommissie voor Financiën en de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid hebben de regering op respectievelijk 16 en 15 september jl. verzocht om een reactie op het onderzoek van De Nederlandsche Bank (DNB), getiteld «Van herstel naar balans».¹ Met deze brief stuur ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, een reactie. Hieronder ga ik eerst in op de uitkomsten van het DNB-onderzoek. Vervolgens geef ik een reactie op de aandachtspunten uit het onderzoek die relevant zijn voor beleid. Hierbij leg ik ook de link met de beleidsagenda aanpak witwassen, die ik op 23 september jl. samen met de Minister van Justitie en Veiligheid aan uw Kamer heb verzonden.²

Uitkomsten onderzoek en aandachtspunten DNB

Uitkomsten onderzoek DNB

DNB heeft onderzoek gedaan naar de poortwachtersrol van banken en haar rol als toezichthouder daarop. Aanleiding voor het onderzoek zijn onder meer signalen die DNB ontvangt dat het voor bepaalde klanten moeilijk is geworden om toegang te krijgen tot bankdiensten. Dit als gevolg van extra inspanningen door banken om witwassen en terrorismefinanciering³ te voorkomen.

DNB constateert dat het tegengaan van witwassen effectiever en efficiënter kan als banken en DNB een meer risicogebaseerde aanpak hanteren. DNB concludeert dat de banken vaak voor een regel-gedreven aanpak kiezen om witwassen te voorkomen, om zo de kans te minimaliseren dat ze niet aan de wet- en regelgeving voldoen. Hierbij staan de beheersmaatregelen die banken nemen soms niet in verhouding tot het daadwerkelijke risico op witwassen dat een klant met zich meebrengt. Dit

¹ <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/2022/aanpak-van-witwassen-moet-gerichter/>

² Kamerstuk 31 477, nr. 80.

³ In het vervolg van deze brief gebruik ik alleen witwassen. Het gaat dan zowel om de aanpak van witwassen als de aanpak van terrorismefinanciering.

leidt tot ongenoegen bij klanten, onder andere omdat banken veel informatie vragen en omdat klanten die informatiebehoefte niet altijd kunnen plaatsen. Banken geven aan dat de informatie nodig is om aan de wet- en regelgeving te voldoen en worstelen met de risicogebaseerde benadering, waardoor de klantbelasting soms onnodig hoog is. Daarnaast heeft DNB onderzocht van hoeveel klanten de zakelijke relatie is beëindigd door de vier grootste banken. In totaal is in 2021 van bijna 45.000 klanten de zakelijke relatie beëindigd. In 17 procent van de gevallen was dit vanwege (niet te mitigeren) risico's op witwassen. DNB merkt op dat het beëindigen van klantrelaties weinig relatie lijkt te hebben met de risicobeoordeling, wat kan duiden op een gebrekkige risicoclassificatie. Verder identificeert DNB enkele sectoren waarin relatief vaker zakelijke relaties beëindigd werden. Het gaat om financiële holdings, bouwbedrijven, transportbedrijven en groothandelaren. DNB constateert dat de redenen voor het beëindigen van een zakelijke relatie zeer afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval. Tot slot blijkt uit het onderzoek dat voor 52.000 klanten beperkingen in de dienstverlening zijn aangebracht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beperking van het gebruik van contant geld. Voor het overgrote deel liggen risico's op witwassen hieraan ten grondslag. Verder hebben de vier grootste banken 34.000 klanten geweigerd, waarbij dit voor een beperkt deel vanwege het risico op witwassen is. In het grootste deel is de weigering gebaseerd op andere redenen, zoals commerciële redenen, het reputatierisico van de bank, of maatschappelijke factoren. DNB heeft geen aanwijzingen gevonden voor generieke sectorale uitsluiting.

Aandachtspunten DNB

DNB noemt een aantal aandachtspunten. Deze richten zich veelal op de invulling van haar eigen rol als toezichthouder en wat ze hierbij van banken verwacht. Als vervolgstap gaat DNB dan ook ronde tafels organiseren met belanghebbenden en kijkt ze waar mogelijk meer *guidance* nodig is. Hieronder ga ik in op de aandachtspunten die relevant zijn voor het anti-witwasbeleid.

Allereerst geeft DNB aan dat een meer risicogebaseerde benadering in toezicht en in de toepassing van de regelgeving door banken kan helpen. DNB wil deze benadering naar een volgend niveau brengen. Ze constateert dat er verschillen in risicoprofiel per bank en per klant bestaan. Om banken handvatten te bieden bij de risicogebaseerde aanpak, zal DNB, wanneer ze instellingen in bijvoorbeeld *guidance* wijst op hoge risico's in een bepaalde sector, tevens aandacht bieden aan lage risico's in diezelfde sector. DNB wil in haar toezicht niet alleen focussen op de vraag of banken wel voldoende maatregelen nemen bij hoge risico's. Ze wil ook meer aandacht hebben voor de vraag of banken voldoende ruimte bieden voor minder zware maatregelen bij lage risico's. Een dergelijke benadering vermindert ook de ongewenste neveneffecten van de poortwachtersrol van banken, zoals het onnodig weigeren of uitsluiten van klanten van het betalingsverkeer.

Ten tweede wil DNB banken meer ruimte geven voor innovatieve toepassingen. DNB geeft als voorbeeld het gebruik van «machine learning» voor de risicoclassificatie van klanten en bij transactiemonitoring en het gebruik van een elektronisch identificatiemiddel voor klantidentificatie. DNB noemt ook het belang van het samenbrengen van data om ongebruikelijke transacties te detecteren en de risico-inschattingen te verbeteren. Bij gebruik van dergelijke innovatieve toepassingen dienen instellingen wel oog te houden voor privacy, discriminatie en transparantie. Hiervoor moeten adequate waarborgen worden ingericht. Waar de wet toepassing van een innovatieve oplossing

niet toestaat, wil DNB met de wetgever in gesprek over het wegnemen van hindernissen.

Ten derde benadrukt DNB het belang van samenwerking voor een effectieve aanpak van witwassen, zowel publiek-publiek, publiek-privaat, als privaat-privaat. Dit vergt sterke coördinatie, in de vorm van centrale sturing. DNB suggereert dat het samenwerkingsverband het Financieel Expertise Centrum een rol zou kunnen spelen in deze coördinatie. DNB noemt hierbij ook het belang van een terugkoppeling van de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland aan de banken over verdacht verklaarde transacties. Daarnaast signaleert DNB dat voor effectieve samenwerking, er ook voldoende capaciteit moet zijn bij alle ketenpartijen om knelpunten te voorkomen.

DNB stelt ten slotte dat de wetgever ervoor zou kunnen kiezen om de focus bij het melden te leggen op «verdachte» transacties in plaats van «ongebruikelijke» transacties. Dit om de effectiviteit van de keten van het melden en het onderzoeken van ongebruikelijke transacties te verhogen.

Reactie op aandachtspunten van DNB

De uitkomsten en aandachtspunten in het onderzoek van DNB zijn voor een groot deel herkenbaar. Deze aandachtspunten komen veelal ook terug in de beleidsagenda aanpak witwassen. In deze beleidsagenda staan de prioriteiten en vervolgacties om de aanpak van witwassen verder te verbeteren.

Risicogebaseerde benadering

Ik onderstreep samen met DNB het belang van een meer risicogebaseerde benadering. Het is in de regelgeving reeds één van de uitgangspunten om op effectieve wijze witwassen aan te pakken. Dit betekent dat de meeste inzet en aandacht moet uitgaan naar het aanpakken van de grootste witwasrisico's. In het verlengde hiervan, is het belangrijk om onevenredige effecten voor klanten en poortwachters te voorkomen, met name daar waar sprake is van een laag risico op witwassen. Hierbij ligt een rol voor alle partijen in de keten; voor poortwachters, zoals banken, bij de uitvoering van verplichtingen die zijn neergelegd in de Wwft, voor toezichthouders bij het uitvoeren van risico-gestuurd Wwft-toezicht en voor de wetgever om deze benadering te ondersteunen.

Eén van de prioriteiten in de beleidsagenda aanpak witwassen is het borgen van toegang tot het betalingsverkeer. Daar hoort bij dat een poortwachter een individuele afweging maakt van elke klant. Het is niet de bedoeling dat een instelling een individuele klant weigert enkel op basis van een sectorbreed witwasrisico. Ik ga dan ook samen met publieke en private partijen aan de slag om eraan bij te dragen dat poortwachters daadwerkelijk een individuele risico-afweging maken. Hierbij wil ik de klantengroepen die moeite hebben met toegang tot het betalingsverkeer in contact brengen met banken om op die manier gezamenlijk de knelpunten te bespreken en op te lossen. De inspanningen die DNB aankondigt om hierover met de sector in gesprek te gaan en guidance te geven, sluiten hierbij aan en juich ik dan ook toe. Zo sluit mijn ministerie ook aan bij de ronde tafels van DNB die over deze thematiek gaan.

Technologische innovatie door banken

Ook het meer ruimte bieden voor technologische innovatie is in lijn met de aanpak van het kabinet. Om het samenbrengen van data mogelijk te maken, werk ik samen met de Minister van Justitie en Veiligheid aan het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen. Dit wetsvoorstel is op 21 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden. In dit voorstel wordt onder

meer voorzien in een wettelijke grondslag voor gegevensdeling van transactiegegevens tussen banken, voorzien van adequate waarborgen.

Samenwerking

DNB noemt terecht het belang van een goede samenwerking in de keten. Dit is één van de prioriteiten in de beleidsagenda aanpak witwassen. Een goede publiek-private samenwerking levert een belangrijke bijdrage aan een effectievere aanpak van witwassen. Uit onderzoeken blijkt dat Nederland voorop loopt wat betreft publiek-private samenwerking en informatiedeling. Het kabinet zet in op de bestendinging en de verdere ontwikkeling van de samenwerking. Een andere prioriteit in deze beleidsagenda is het verbeteren van het inzicht in het gebruik van verdachte transacties en het vergroten van de zogenoemde feedbackloop tussen publieke partijen en private instellingen. Ook dit sluit aan bij het aandachtspunt van DNB.

DNB schrijft dat de effectiviteit van het melden van ongebruikelijke transacties kan worden verhoogd door de aandacht te richten op verdachte transacties. Op dit moment melden poortwachters ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Het gaat dan om transacties waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat die verband kunnen houden met witwassen. FIU-Nederland onderzoekt deze en verklaart waar nodig transacties verdacht. Verdacht verklaarde transacties worden vervolgens verstrekt aan diverse (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. DNB noemt de optie dat poortwachters niet al melden wanneer transacties ongebruikelijk zijn, maar om de focus bij het melden te leggen op verdachte transacties.

Ik herken dat de meldketen effectiever kan. Als onderdeel van de verschillende prioriteiten in voornoemde beleidsagenda, willen we samen met publieke en private partijen het gesprek aangaan over een effectievere meldketen. Het vergroten van de eerder genoemde feedbackloop is hiervan een belangrijk onderdeel.

Het Nederlandse stelsel om witwassen te voorkomen en te bestrijden wordt in verschillende (internationale) onderzoeken als robuust beoordeeld. In de beleidsagenda aanpak witwassen is daarom aangegeven dat we geen aanleiding zien voor fundamentele aanpassingen in het stelsel. Ik ben op dit moment dan ook geen voorstander van de door DNB gesuggererde herziening van het meldsysteem. De Financial Action Task Force noemt in haar evaluatie van het Nederlandse stelsel de systematiek van werken met ongebruikelijke transacties als een belangrijke verworvenheid en succesfactor.

Het meldsysteem in Nederland is bewust zo laagdrempelig mogelijk ingericht, om alle poortwachters (niet alleen banken) zoveel mogelijk te ontlasten in het verrichten van onderzoek naar ongebruikelijke transacties. Het melden van verdachte transacties brengt extra lasten met zich mee voor poortwachters. Immers, poortwachters dienen in zo'n systeem diepgaander onderzoek te doen naar transacties om vast te stellen of er meer aan de hand is dan enkel een ongebruikelijkheid. De FIU-Nederland is daarvoor beter geëquipeerd. Zo beschikt de FIU-Nederland over meer informatie, zoals informatie uit andere meldingen en strafrechtelijke informatie, om de meldingen van ongebruikelijke transacties te analyseren, (nieuwe) patronen te zien en om vast te stellen of er mogelijk sprake is van verdachte transacties. Met het oog hierop heeft het kabinet de afgelopen jaren geïnvesteerd in de FIU-Nederland. Zo wordt de formatie van de FIU-Nederland nog verder uitgebreid⁴ en wordt extra ingezet op verbeteringen in technologie, kennis en expertise om de ongebruikelijke meldingen te analyseren. Ik ga wel graag het gesprek aan

⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 306 en nr. 358 en bijlage 1028396 bij Kamerstuk, 29 911, nr. 348.

met DNB om meer te horen over de achtergrond van de genoemde suggestie.

Tot slot

Samen met de Minister van Justitie en Veiligheid ga ik de komende periode met publieke en private partijen aan de slag om de vervolgacties in de beleidsagenda aanpak witwassen verder uit te werken. Het onderzoek en de inspanningen van DNB helpen hierbij. Alleen samen met partijen zoals poortwachters en toezichthouders kunnen we namelijk zorgen voor een effectievere aanpak van witwassen. We zullen uw Kamer in het voorjaar van 2023 een eerste update geven over de voortgang van de vervolgacties.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag