

Vergaderjaar 2022–2023

36 228

Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen)

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2023

Op 27 januari 2023 heeft de vaste commissie voor Financiën verzocht om een reactie op de aanbevelingen uit de wetenschapstoets die de commissie op het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen (Kamerstuk 36 228) heeft laten uitvoeren, voorafgaand aan de inbrengdatum ten behoeve van het verslag. Mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, stuur ik u bijgaand onze reactie op de aanbevelingen.

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

Reactie aanbevelingen wetenschapstoets wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

Aanbeveling	Reactie
1. Expliciteer de maatschappelijke opgave en maak de doelen meetbaar.	We onderschrijven deze aanbeveling en zullen deze meenemen in de vormgeving van de verschillende evaluaties naar aanleiding van dit wetsvoorstel. De aanpak van witwassen en terrorismefinanciering is een onmisbare schakel in en een essentieel aanknopingspunt voor het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. Criminelen mogen niet profiteren van hun activiteiten. Om dit te bereiken dient het financieel-economische stelsel beschermd te worden tegen witwassen en terrorismefinanciering. Dit om misbruik van het systeem voor criminele doeleinden te voorkomen. Daartoe is het van groot belang dat witwassen en terrorismefinanciering op een gezamenlijke en effectieve wijze wordt tegengegaan. Een van de middelen hiertoe is het versterken van de poortwachtersfunctie. Versterken van de poortwachtersfunctie wordt beoogd met de maatregelen voor gezamenlijke transactiemonitoring en het uitwisselen van informatie bij verhoogde risico's. Een ander middel is het verhogen van de barrières voor criminelen om geld wit te wassen. Dit wordt beoogd met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf € 3.000. In zijn algemeenheid onderschrijven wij de aanbeveling om de maatschappelijke opgave om witwassen te voorkomen en bestrijden te expliciteren en de doelen meetbaar te maken. Daartoe hebben wij in onze beleidsagenda witwassen¹ als één van de drie prioriteiten aangemerkt «meten om te weten». Onderdeel van deze prioriteit zijn het vaststellen van meetbare doelen en het bijhouden van statistieken, beter gebruik en verdieping van het National Risk Assessment en het verbeteren van inzicht in het gebruik van verdachte transacties en de feedback-loop naar private instellingen.
2. Breid het verbod uit met diensten.	Bij de vormgeving van het verbod is gekeken naar effectiviteit, uitvoerbaarheid en naar het belang en de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. Om die reden is in de huidige vormgeving van het verbod ervoor gekozen om diensten buiten de reikwijdte te laten. Beroeps- en bedrijfsmatige handelaren in goederen vallen op dit moment al onder de reikwijdte van de Wwft. Dit is niet het geval voor dienstverleners. Het opnemen van dienstverleners zou een forse uitbreiding van het aantal Wwft-instellingen inhouden en betekenen dat de taakstelling van bestaande toezichthouders moet worden uitgebreid, met de daarmee gepaard gaande kosten. Om die reden is ervoor gekozen diensten nu niet op te nemen in de reikwijdte van het verbod en na de evaluatie van het verbod te bepalen of het opnemen van diensten in de reikwijdte alsnog gewenst is. Een extra reden om diensten buiten de reikwijdte van het verbod te houden, zijn de onderhandelingen die momenteel binnen de Europese Unie plaatsvinden over een Europees verbod op contante betalingen vanaf € 10.000 (de bepaling laat lidstaten de ruimte om nationaal een lagere limiet te hanteren). Halverwege 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd, waar dit verbod een onderdeel van uitmaakt.² Het voorgestelde Europese verbod ziet zowel op handelaren in goederen als op diensten. Omdat «diensten» een nieuwe groep is in deze regelgeving, is nog niet helemaal duidelijk hoe deze groep afgebakend dient te worden. Het is daarom niet opportuun om vooruit te lopen op dit Europese verbod door middel van nationale wetgeving.

Aanbeveling	Reactie
3. Overweeg de transactiemonitoring te beleggen bij een entiteit zonder winstdoelstelling.	Deze aanbeveling verhoudt zich lastig tot de poortwachtersfunctie, die centraal staat bij deze maatregel. De poortwachtersfunctie is een internationaal erkende pijler van de aanpak van witwassen. Het is inherent aan de poortwachtersfunctie dat deze is belegd bij instellingen die een winstoogmerk hebben, waaronder banken. Het centrale idee is immers dat financiële dienstverleners het dichtst bij hun cliënten staan, de transacties uitvoeren en daarmee het beste in de positie zijn om te beoordelen of een transactie voor een specifieke cliënt ongebruikelijk is of niet. Met het gezamenlijk monitoren van transacties wordt beoogd de poortwachtersfunctie van banken te versterken om de aanpak van witwassen effectiever te maken. Aangezien de poortwachtersfunctie bij entiteiten ligt met een winstoogmerk, lijkt het niet evident om voor dit specifieke deel van de poortwachtersfunctie een winstoogmerk uit te sluiten. O.i. zijn waarborgen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel op het gebied van privacy, governance en toegang van de toezichthouder effectievere instrumenten om te waarborgen dat de uitvoering van de wettelijke taak niet ten koste gaat van andere belangen.
4. Stimuleer ook internationale samenwerking op dit terrein, om te beginnen in EU-verband.	Wij onderschrijven deze aanbeveling van harte. Nederland zet zich in voor internationale samenwerking in de bredere opgave om witwassen en het financieren van terrorisme te voorkomen. Zo wordt in EU-verband, mede onder aansporing van Nederland, gewerkt aan de oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit (AMLA). Eén van de doelen van AMLA is om kennis over grensoverschrijdende risico's beter in kaart te brengen en de gezamenlijke aanpak daarvan te coördineren. Daarnaast is voorzien dat AMLA toezicht zal houden op de meest risicovolle instellingen in de EU. Aangezien zowel de Wwft (voortkomend uit de Europese anti-witwasrichtlijn) en de AVG Europese kaders zijn is het zaak verduidelijking van de verhouding van deze twee kaders ook zo veel mogelijk in EU-verband vast te leggen. Daartoe heeft Nederland, samen met enkele andere lidstaten, tijdens de onderhandelingen voor de nieuwe anti-witwasverordening en richtlijn zich ingezet voor een verduidelijking van het kader voor gegevensverwerking bij het uitvoeren van de poortwachtersfunctie. Hierbij zijn de toegestane vormen van gegevensverwerking en uitwisseling tussen poortwachters geëxpliciteerd en zijn de daarbij vereiste waarborgen en voorwaarden opgenomen.
5. Om inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsinstrumenten moeten concrete indicatoren worden benoemd – zie hieronder sub 8 (evaluatie).	Wij onderschrijven deze aanbeveling. In het wetsvoorstel is voorgeschreven dat vier jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie wordt uitgevoerd naar de effectiviteit van gezamenlijke transactiemonitoring en de naleving van de regels ten aanzien van de gegevensbescherming. De AP, DNB en de FIU-Nederland zullen nauw worden betrokken bij deze evaluatie in een adviserende rol. Bij het vormgeven van de evaluatie zal deze aanbeveling worden meegenomen. De evaluatie zal met de Kamer worden gedeeld.

Aanbeveling	Reactie
6. Stel geen grens voor gezamenlijke (geanonimiseerde) monitoring van transacties tussen particulieren, en indien nodig, stel deze niet te hoog.	Wij begrijpen deze aanbeveling. Wij erkennen dat het instellen van een grens van € 100 voor transacties tussen particulieren deels ten koste gaat van de effectiviteit van de gezamenlijke transactiemonitoring. Zoals ook de in wetenschapstoets wordt toegelicht ligt het voor de hand dat criminelen hun gedrag aanpassen aan deze grens, kan deze grens worden misbruikt om grote transacties op te knippen in kleine transacties (<i>smurfing</i>) en is bekend dat terrorismefinanciering middels kleine transacties kan geschieden. In eerdere versies van het wetsvoorstel werd geen grens gehanteerd. Naar aanleiding van kritiek van de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State op de ongedifferentieerde verzameling van persoonsgegevens is onderzocht op welke manier de verwerking van persoonsgegevens van particulieren zo veel mogelijk kan worden beperkt, om de verwerking meer proportioneel en evenrediger in te richten. Naast het bestrijden van witwassen en tegengaan van terrorismefinanciering vinden wij de bescherming van privacy ook van groot belang. Daarom hebben we gezocht naar een evenwicht tussen beide belangen, zonder al te veel afbreuk te doen aan de effectiviteit van de gezamenlijke transactiemonitoring. Daarom is in het kader van de hierboven genoemde afwegingen van evenredigheid en proportionaliteit, ervoor gekozen om transacties tot het bedrag van € 100 tussen particulieren buiten de reikwijdte van de grondslag voor het gezamenlijk monitoren van transacties te laten vallen.
7. Vraag banken een indicatie te geven van het aantal transacties waarvoor gegevensdeling verplicht wordt, wat een kostenraming mogelijk maakt.	We gaan ervan uit dat deze aanbeveling ziet op de navraagplicht uit artikel 3b van het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen, aangezien de wetenschappers hier spreken van een verplichte gegevensdeling. Bij het gezamenlijk monitoren van transacties is geen sprake van een verplichting. We hebben een aantal kanttekeningen bij deze aanbeveling. Om te beginnen geldt deze bepaling niet alleen voor banken, maar voor alle poortwachters. Daarnaast is van belang dat de navraagplicht niet gekoppeld is aan transacties, maar aan het cliëntenonderzoek van specifieke cliënten. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, is het op voorhand onduidelijk in hoeveel gevallen poortwachters vast zullen stellen dat er sprake is van indicaties van een hoger risico op witwassen bij hun cliënten. Dit zal per poortwachter in hoge mate verschillen, met het oog op het soort dienstverlening, de mate waarin deze blootstaan aan witwasrisico's en de beoordeling van deze risico's door de poortwachter. Daarom is de kostenraming in de memorie van toelichting beperkt tot een schatting van de totale structurele nalevingskosten per cliëntonderzoek met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme.
8. Monitor en evalueer het effect van het beleid op het totale aantal gemelde ongebruikelijke transacties en het werk van de FIU (kosten versus effectiviteit).	We onderschrijven deze aanbeveling. Het voorstel bevat een evaluatiebepaling voor het verbod voor handelaren om contante transacties te verrichten vanaf € 3.000. Bij deze evaluatie wordt de effectiviteit van de maatregel en de gevolgen in de praktijk bezien. Bij de evaluatie van de maatregel zal ook aandacht worden besteed aan de effectiviteit van de maatregel op het totale aantal gemelde ongebruikelijke transacties en het werk van de FIU-Nederland.

Aanbeveling	Reactie
9. Maak met behulp van inschattingen van TMNL of banken een betere raming van de lasten.	Financiële gevolgen worden alleen in kaart gebracht bij de introductie van nieuwe verplichtingen. Het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen bevat twee verplichtingen: het verbod op contante betalingen boven € 3.000 en de navraagplicht uit artikel 3b. Aangezien de wetenschappers in hun reactie uitsluitend de navraagplicht noemen, gaan we ervan uit dat deze aanbeveling ziet op de navraagplicht. Net als bij aanbeveling 7, willen we hier de kanttekening maken dat de navraagplicht ziet op alle poortwachters, niet alleen banken. Desgevraagd heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) aangegeven te verwachten dat onder andere kosten gemaakt zullen worden voor: het doen van de navraag, het verwerken van de ontvangen informatie en het leveren van de informatie bij navraag. De kosten zullen afhankelijk zijn van de te bepalen werkwijze en inrichting daarvan. De NVB geeft daarnaast ook aan dat deze bepaling ook kostenverlagende effecten met zich mee zal brengen. Door effectief gebruik te maken van de informatie uit de navraag bij het cliëntonderzoek, kan ongewenste <i>onboarding</i> van cliënten worden voorkomen. Dit kan een noodzakelijke en kostbare <i>offboarding</i> in een later stadium voorkomen.
10. Koppel de identificatiecodes die nu al gebruikt worden voor de feedbackloop tussen meldinstellingen en de FIU standaard aan strafdossiers bij het gebruik van informatie uit witwasmeldingen. Zo kan de effectiviteit van het meldsysteem inzichtelijker worden.	We onderschrijven deze aanbeveling en zullen deze betrekken bij de uitwerking van een van de prioriteiten uit de beleidsagenda aanpak witwassen¹ die hieraan raakt. Op 23 september jl. hebben wij deze beleidsagenda gedeeld met uw Kamer. Daarin staat dat in meerdere (inter)nationale onderzoeken is geconstateerd dat de aanpak van witwassen in Nederland een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt en de basis goed op orde is. Wel ziet het kabinet op een aantal terreinen mogelijkheden voor verdere verbeteringen. Zo komt het aandachtspunt naar voren om de aanlevering van verdacht verklaarde transacties te verbeteren en om structureel meer inzicht te krijgen in het gebruik van verdacht verklaarde transacties in de opsporings- en vervolgingsfase. Als onderdeel van de beleidsagenda aanpak witwassen wordt daarom ingezet op een gerichtere informatie-overdracht van FIU-Nederland en de verbetering van de registratie van het gebruik van verdacht verklaarde transacties door de opsporingsdiensten. Hierdoor kan een betere selectie op relevantie en gebruik van verdachte transacties door de (bijzondere) opsporingsdiensten plaatsvinden. Dit moet ook leiden tot het vergroten van de feedbackloop tussen publieke partijen en private instellingen.
11. Richt de beloofde effectiviteitsevaluatie niet alleen op compliance, maar juist op de mate van realisatie van de gestelde doelen.	We onderschrijven deze aanbeveling. Artikel IV uit het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen schrijft voor dat het verbod op contante betalingen boven € 3.000 geëvalueerd wordt op doeltreffendheid en de effecten in de praktijk (lid 1). Daarnaast wordt in dit artikel voorgeschreven dat de evaluatie van het gezamenlijk monitoren van transacties dient te zien op de werking van de bepaling in de praktijk (lid 2) en dat hierbij in ieder geval de effectiviteit van het gezamenlijk monitoren van transacties en de bescherming van persoonsgegevens wordt betrokken (lid 3). De evaluaties zullen dus uitdrukkelijk zien op doeltreffendheid en niet uitsluitend op compliance met de geldende regelgeving.

Aanbeveling	Reactie
12. Meet doeltreffendheid aan de hand van een aantal indicatoren en maak dit onderdeel van toezicht. Indicatoren: – Hoe vaak (%) informatie-uitwisseling leidt tot een andere beslissing. – Bij hoeveel gemelde transacties gezamenlijke monitoring heeft bijgedragen. – Hoeveel van de meldingen uiteindelijk leiden tot een aanklacht van het OM. – Hoeveel cashtransacties van boven de € 3.000 er ontdekt worden en hoeveel daarvan leiden tot een onderzoek naar criminele banden. – Hoe goed de risicoselectiemodel- len zijn (onderzoek door banken en de FIU via steekproeven). – Hoeveel niet gemelde transacties wel gemeld hadden moeten worden. – Hoeveel gemelde transacties ten onrechte zijn gemeld.	We onderschrijven deze aanbeveling. We zullen, in overleg met publieke partijen zoals De Nederlandsche Bank, BTWwft en de FIU-Nederland, de genoemde indicatoren meenemen in de vormgeving van de verschillende evaluaties uit dit wetsvoorstel. Ook zullen we de indicatoren die de wetenschappers aanbevelen doorgeleiden aan de relevante toezichthou- ders. Het is aan hen om te bepalen welke indicatoren zij hanteren in hun toezicht.

¹ Kamerstuk 31 477, nr. 80.

² https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-counteracting-financing-terrorism-legislative-package_en#regulation.