

Consultatiereactie Leidraad Wwft en Sw

Aan: de directie van DNB
Van: Ellen Timmer, e-mail ellen.timmer@pellicaan.nl, weblog <https://ellentimmer.com/>, auteur voor <https://complianceplatformtrust.com/>
Datum: 17 september 2019
Betreft: Consultatie Leidraad Wwft en Sw, aangekondigd op <https://www.toezicht.dnb.nl/7/50-237768.jsp>

Geachte directie,

In juni jl. nam ik kennis van uw uitnodiging tot deelname aan bovengenoemde consultatie. Van die gelegenheid maak ik hierbij gebruik.

1. Inleiding

De *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* (Wwft) is een wet waaraan naar zeggen van de overheid veel belang wordt gehecht.

De Wwft houdt kort gezegd in dat aangewezen ondernemingen ('Wwft-plichtigen', onder meer banken) verplicht zijn een bijdrage te leveren aan de opsporing en bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Die bijdrage vindt uitdrukking in 'monitoring' (de private variant van opsporing) en 'cliëntenonderzoek', die er toe moeten leiden dat de Wwft-plichtigen vermoedens van criminaliteit (witwassen is ieder crimineel voordeel; terrorismefinanciering is iedere legale of illegale betaling aan een specifieke groep criminelen, ook terroristen genoemd). Ik duidt een en ander hierna ook aan als 'private opsporing'.

Alle Nederlandse banken zijn de afgelopen jaren in het nieuws gekomen omdat zij hun private opsporingstaken niet goed zouden hebben vervuld. Of uw Bank en andere relevante instanties wel reële eisen aan banken stellen en hen voldoende tijd hebben gegeven om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en de IT-systemen goed in te richten, is voor zover mij bekend nooit onafhankelijk onderzocht. Dat is geen onderwerp van deze consultatie, maar verzwakt wel het systeem.

Het is zorgwekkend dat in de algemene informatie van de rijksoverheid over de Wwft ¹ nog steeds geen geactualiseerde versie van de Algemene Leidraad beschikbaar is, terwijl belangrijke wijzigingen in de Wwft

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiele-sector/misbruik-in-financiele-sector-tegengaan/aanpak-witwassen-en-financieren-van-terrorisme>

medio 2018 in werking zijn getreden. Er staat slechts een verouderde leidraad uit 2011². Ook voor het overige loopt de informatie op de algemene informatiepagina van de rijksoverheid³ dramatisch achter.

Nog zorgwekkender is dat uw Bank een conceptleidraad over de Wwft ter consultatie uitbrengt, terwijl de tekst van de vernieuwde Algemene Leidraad nog niet bekend is en u in uw concept er wel naar verwijst.

Deze gang van zaken onderschrijft mijn eerdere constatering dat in Nederland de informatievoorziening inzake de Wwft een grote chaos is. Over die chaos heb ik meerdere keren geschreven. Onder meer:

- [De chaos van de Wwft informatievoorziening](#)
- [De chaos van de Wwft informatievoorziening | deel 2](#)

Ik hoop dat de chaotische informatievoorziening geen teken van minachting voor de Wwft-plichtige ondernemers is, die geacht worden "*de wet te kennen*". Zoals u weet is het doorgronden van de Wwft lastig, niet alleen om de wet zeer snel wijzigt, maar ook omdat de regels buitengewoon ingewikkeld zijn.

Als gevolg van die ingewikkeldheid kom ik overal op internet, zowel bij overheidsinstanties als bij private partijen dramatische fouten en onjuistheden over de Wwft tegen, alsmede onvolledige informatie. Als ik op alle onjuistheden in dit soort informatie, dan zou ik daar een dagtaak aan hebben.

Daar komt nog bij dat de Wwft-plichtigen een divers gamma aan ondernemingstypen vertegenwoordigen, variërend van zeer klein (zoals notariskantoren en kleine trustkantoren) tot aan grote bedrijven, zoals de grootbanken. Het is van belang dat uw informatie toegankelijk is voor zowel de Wwft-plichtigen als hun adviseurs.

Regelgevingstransparantie

De overheid, waarvan u deel uitmaakt, dient het goede voorbeeld te geven door zorg te dragen voor een volwassen publieksvoorlichting, zowel gericht op de Wwft-plichtigen als hun cliënten en relaties, die adequaat en up-to-date is. Die verplichting vloeit voort uit zowel het Nederlandse recht, maar ook uit het Europese recht. De transparantiebeginselen omvatten ook dat de overheid duidelijk dient te zijn in de voorlichting en guidance gericht op burgers (inclusief ondernemingen en organisaties).

U kunt zich er niet van af maken met de mededeling dat de private sector dit zelf maar moet organiseren. Grote ondernemingen kunnen het misschien zelf realiseren, maar voor Wwft-plichtigen uit het MKB is dit onmogelijk.

Ik verzoek uw Bank een bijdrage te leveren aan de voornoemde regelgevende transparantie, door:

- bij de relevante instanties (zoals Ministerie van Financiën, FIU Nederland, Europese Commissie) aan te dringen op verbetering van de overheidsinformatie;
- zelf zorg te dragen voor volwassen en kwalitatief hoogwaardige informatie, die niet alleen voor een gespecialiseerde incrowd is te doorgronden;
- onafhankelijk onderzoek te laten doen (eventueel samen met andere toezichthouders) om vast te stellen of het regelgevingssysteem wel voor alle verschillende groepen toezichtsubjecten haalbaar en uitvoerbaar is.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiële-sector/documenten/richtlijnen/2011/02/21/algemene-leidraad-wet-ter-voorkoming-van-witwassen-en-financieren-van-terrorisme-wwft-en-sanctiewet-sw>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiële-sector/misbruik-in-financiële-sector-tegengaan/aanpak-witwassen-en-financieren-van-terrorisme>

Aanbevelingen:

- Stel een nieuwe conceptleidraad op en start een nieuwe consultatie nadat de Algemene Leidraad van het Ministerie van Financiën bekend is.
- Dring bij het Ministerie van Financiën aan op aanzienlijke verbetering van de Wwft-voorlichting, onder andere door de informatie op overheidssites up to date te houden, een Nederlandse of Europese AML-CFT website tot stand te brengen en te bewerkstelligen dat er een goede database wordt gecreëerd waarin alle landenbeoordelingen door gezaghebbende instanties zijn terug te vinden, ook per land.
- Zorg zelf voor toegankelijke en juridisch juiste informatie, die zowel de instellingen als hun adviseurs in staat stelt hun situatie te beoordelen. Richt een en ander zo in dat ook adviseurs die niet bij een toezichthouder of (andere) overheidsinstelling hebben gewerkt in staat zijn om hun cliënten te adviseren.
- In voor Wwft-plichtigen relevante documenten, zoals de SNRA, staan ernstige fouten, zoals ik heb gesignaleerd in een artikel over de not-for-profit⁴. Graag verzoek ik DNB er bij de Europese instanties op aan te dringen dat de kwaliteit van de documenten die door onder andere Wwft-plichtigen moeten worden geraadpleegd, sterk wordt verbeterd.

2. Concept leidraad DNB

Opvallend aan de concept leidraad is dat deze niet de structuur van de Wwft volgt. Zo valt op dat in de inleiding een duidelijke aanduiding van de doelgroep van de leidraad ontbreekt. Verder valt op dat na de inleiding meteen naar de inrichting van de bedrijfsvoering wordt overgegaan, zonder aandacht te besteden aan het doel van de Wwft en de kernbegrippen (witwassen en terrorismefinanciering). Ernstig is ook dat er onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende typen Wwft-plichtigen en de voor hen geldende regelgevende regimes. Zo is er een groot verschil tussen Wwft-plichtigen op wie de Wft of Wtt 2018 van toepassing is, en de overigen.

Logische opbouw

Goede publieksvoorlichting en ook goede doelgroepenvoorlichting hoort in te houden dat een leidraad als deze logisch en overzichtelijk wordt opgebouwd. Dat betekent naar mijn mening een volgende indeling:

Hoofdstuk 1 – Inleiding

Met omschrijving van de doelgroep van de Wwft, de Wwft-plichtigen, in algemene zin en de groep die onder DNB-toezicht valt.

Hoofdstuk 2 – Witwasbestrijding en sanctieregelgeving.

Beschrijving van de kernbegrippen van de Wwft, met onder meer de definities van witwassen en terrorismefinanciering. Uitleg over de principes van de sanctieregelgeving en uitleg over de landenlijsten van de sanctieregelgeving en de relatie met de zwarte lijsten van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Uitleg over de verschillen, bijvoorbeeld verschil tussen ubo op grond van Wwft en ubo op grond van sanctieregelgeving.

Hoofdstuk 3 – Risicomanagement

Uitwerking van het hoofdstuk inzake risicomanagement in de Wwft, waarbij goed onderscheid wordt gemaakt tussen Wwft-plichtigen die onder Wft en Wtt 2018 vallen en de overige Wwft-plichtigen

⁴ <https://ellentimmer.com/2019/07/25/snra/>

onder toezicht van DNB. Voorts bespreking van de vereisten ten aanzien van de bedrijfsvoering op grond van de sanctieregelgeving met duidelijk aangeven van de verschillen met de Wwft.

In dit hoofdstuk kunnen als deelonderwerpen figureren:

- integere bedrijfsvoering voor vergunninghouders Wft en Wtt 2018, aangeven dat hier ook andere onderwerpen dan de Wwft / Sw een rol spelen, onder andere verkoop van adequate producten en bestrijding belangenverstrengeling ten aanzien van producten
- bedrijfsvoering algemeen, inclusief
- organisatie van KYC / CDD
- IT van KYC / CDD
- SIRA in algemene zin
- risicofactoren in algemene zin (detaillering in hoofdstuk 4)
- begrip relatie in de sanctieregelgeving
- de ubo in de Wwft en in de sanctieregelgeving

Hoofdstuk 4 – Cliëntenonderzoek

Beschrijving van de Wwft-verplichtingen conform de wettelijke systematiek. Het cliëntenonderzoek op grond van de sanctieregelgeving.

Hier is transactiemonitoring een onderdeel van. Bespreking van zowel de Wwft- als de Sw-aspecten.

Deelonderwerpen:

- De wijze waarop een Wwft-plichtige bewijs kan leveren dat hij aan de Wwft en de sanctieregelgeving heeft voldaan.
- Systematiek risicofactoren: [1] Wwft en (via de Wwft); de bijlagen bij de 4^e Europese anti-witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de 5^e Europese anti-witwasrichtlijn; de Europese zwarte lijst van landen (AML); SNRA; [2] richtlijnen van Europese toezichthouders zoals EBA voor specifieke doelgroepen; [3] overige richtlijnen, zoals de Algemene Richtlijn en de branchegerelateerde richtlijnen en leidraden.
- Aangeven welke informatiebronnen gezaghebbend zijn en of deze bronnen onafhankelijk wetenschappelijk zijn getoetst.

Hoofdstuk 5 – Meldplichten en overige maatregelen

Hier bespreking van de verplichtingen als er een ongebruikelijke transactie wordt geconstateerd en/of een relevante gebeurtenis in de sanctieregelgeving.

Onderwerpen:

- melding ongebruikelijke transactie
- meldplicht sanctieregelgeving
- maatregelen tegen geliste personen

Hoofdstuk 6 – Wire Transfer Regulation 2

Nu dit een specifieke doelgroep betreft, verdient het aanbeveling met betrekking tot dit onderwerp een afzonderlijke leidraad uit te brengen.

Hoofdstuk 7 – Bewijslevering en AVG

Hier kunnen de bewijsleveringsverplichtingen van de Wwft-plichtigen aan de orde komen alsmede de specifiek voor de Wwft geldende uitzonderingen op de AVG.

Voorts dienen de Wwft-plichtigen er op te worden gewezen dat de AVG verder integraal van toepassing is, wat onder meer betekent dat de personen wiens gegevens worden verwerkt (betrokkenen) daarvan op de hoogte worden gesteld (dus niet alleen de cliënt van de Wwft-plichtige), dat er in het algemeen een DPIA nodig is en dat cliënten en betrokkenen op de hoogte worden gesteld van de profileringsmethodiek.

Overig commentaar

Helaas ontbreekt mij de tijd om op alle onvolkomenheden in het concept in detail in te gaan. Ik kwam er een groot aantal tegen, bijvoorbeeld:

- De opmerking dat er een 'hit' is als de naam van een persoon gelijk is aan de naam van een geliste persoon. Dat kan natuurlijk niet waar zijn. Die 'hit' is er alleen als de naam hetzelfde is en er voldoende aanwijzingen zijn dat het dezelfde persoon is.

Enkele andere onvolkomenheden:

1. Het is aan te bevelen de groep ondernemingen die onder de Wwft valt door middel van verwijzing naar de richtlijn kapitaalvereisten ⁵ specifiek te noemen.
2. Er wordt op allerlei plaatsen verwezen naar andere bronnen, onder andere de Wolfsberg groep, FATF en vele anderen. Het is aan te bevelen een bijlage te maken en daarin aan te geven welke bronnen voor welke Wwft-plichtige verplicht zijn. Zo zien kleine Wwft-plichtigen meteen waar zij acht op moeten slaan.
3. Het begrip maatschappelijke onbetamelijkheid dient te worden uitgewerkt als DNB wenst dat hier acht op wordt geslagen. Zie over het feit dat dit geen geschikte compliance norm is mijn eerdere consultatiereactie.⁶
4. Zoals in vele andere guidance documenten waarin 'red flags' worden beschreven, hebben de beschrijvingen in het concept een rommelig karakter en zijn waarschijnlijk gebaseerd op praktijkvoorbeelden. Het is aan te bevelen dit veel systematischer aan te vliegen en bij anderen (zoals FATF, Egmont Group) aan te bevelen dat ook te doen.

3. Slotopmerking

Graag verzoek ik aan het bovenstaande aandacht te besteden.

Met vriendelijke groet,
Ellen Timmer

⁵ Dat wil zeggen instellingen (en hun bijkantoren) die, geen bank zijnde, in hoofdzaak hun bedrijf maken van het verrichten van een of meer van de werkzaamheden opgenomen onder de punten 2, 3, 5, 6, 9, 10, 12 en 14 van bijlage I bij de richtlijn kapitaalvereisten.

⁶ Te vinden op <https://complianceplatformtrust.com/2019/08/20/maatschappelijke-betamelijkheid/>.