

Ministerie van Financiën
Directie Financiële Markten
[persoonsgegevens]
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

De Nederlandsche Bank N.V.
Toezicht Horizontale Functies
& Integriteit
Toezicht Financiële
Criminaliteit

Onderwerp

Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets concept wetsvoorstel plan van aanpak
witwassen

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Geachte [persoonsgegevens],

Op verzoek van het ministerie van Financiën d.d. 21 januari 2020 geeft De Nederlandsche Bank (DNB) hierbij de resultaten van haar uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets die betrekking heeft op het concept wetsvoorstel plan van aanpak witwassen zoals dat op 2 december 2019 ter consultatie is aangeboden.

Datum

28 mei 2020

Uw kenmerk**1. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Het concept wetsvoorstel kent een aantal knelpunten die raken aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hieronder zullen wij ingaan op de onderdelen van het concept wetsvoorstel die het toezicht van DNB raken.

Ons kenmerk

T033-1987416371-888

Behandeld door**Toezicht op naleving art 9a Wwft**

[persoonsgegevens]

Het voorgestelde artikel 9a beoogt het mogelijk te maken dat instellingen in bepaalde gevallen informatie mogen uitwisselen over cliënten ten aanzien van wie er sprake is van integriteitsrisico's.

Telefoonnummer:

In het eerste lid is een verplichting opgenomen voor de instelling om in het geval van verscherpt cliëntenonderzoek onderzoek te doen of een andere instelling die behoort tot dezelfde categorie instellingen, diensten verleent, heeft verleend of heeft geweigerd aan de desbetreffende cliënt. Het tweede lid bepaalt dat de instelling vervolgens navraag moet doen naar gebleken integriteitsrisico's bij de andere instelling(en). Het derde lid bevat een meewerkverplichting voor de bevroegde instelling.

Mailadres:*Definitie integriteitsrisico's*

Artikel 9a spreekt over "gebleken integriteitsrisico's". De Wwft kent het begrip 'integriteitsrisico's' niet en het onderhavig concept wetsvoorstel definieert dit begrip ook niet. Wanneer wordt gekeken naar de Wtt 2018 of het Bpr Wft¹, waarin dit begrip

Bijlagen

¹Artikel 1 Wtt 2018: a. risico van ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is bepaald; b. risico van betrokkenheid van het trustkantoor of zijn medewerkers bij handelingen die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad.

artikel 1 Bpr: gevaar voor aantasting van de reputatie of bestaande of toekomstige bedreiging van vermogen of resultaat van een financiële onderneming als gevolg van een ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is voorgeschreven

wel is gedefinieerd, is te zien dat "integriteitsrisico" een ruim begrip is en meer omvat dan risico's op terrorismefinanciering en witwassen. De Wwft heeft betrekking op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Het lijkt logisch dat het in dit concept wetsvoorstel moet gaan om gebleken risico's van witwassen en terrorismefinanciering, het bereik van de Wwft is immers niet ruimer. Nu het begrip 'integriteitsrisico' niet is gedefinieerd, maar ogenschijnlijk een ruim bereik heeft, is voor DNB in de handhaving niet goed vast te stellen of een instelling in voldoende mate heeft voldaan aan de met artikel 9a voorgestelde verplichtingen. DNB verzoekt het concept wetsvoorstel op dit punt aan te passen en te spreken over "risico's van witwassen en terrorismefinanciering".

Beperking tot het verscherpt cliëntenonderzoek

Zowel de onderzoeksplicht als de meewerkverplichting uit voorgesteld artikel 9a zijn beperkt tot die gevallen waarbij er sprake is van verscherpt cliëntenonderzoek. Dit heeft tot gevolg dat er buiten de situatie van verscherpt cliëntenonderzoek geen wettelijke grondslag is voor het delen van informatie tussen instellingen met betrekking tot integriteitsrisico's van cliënten.

DNB vraagt zich af of met deze beperking het probleem dat het concept wetsvoorstel beoogt op te lossen, te weten het voorkomen dat risicovolle cliënten steeds wisselen van instelling, voldoende wordt geadresseerd.

De dienstverlening aan een cliënt kan al bij meerdere instellingen geweigerd of gestopt zijn vanwege integriteitsrisico's. De nieuwe instelling die op basis van eigen onderzoek geen reden heeft om de cliënt aan verscherpt cliëntenonderzoek te onderwerpen, heeft geen weet van dit 'verleden' van de cliënt. Op grond van dit concept wetsvoorstel heeft de nieuwe instelling, zo lang er voor die instelling geen reden is om de cliënt aan verscherpt cliëntenonderzoek te onderwerpen, geen bevoegdheid om bij voorgaande instellingen te informeren of er sprake is geweest van gebleken integriteitsrisico's, zelfs als daar wel een redelijke aanleiding voor zou kunnen zijn. Daarnaast heeft de voorgaande instelling in die gevallen dat er een redelijke aanleiding voor zou kunnen zijn, geen grondslag om dergelijke informatie te verstrekken aan de nieuwe instelling. Juist in dit soort gevallen kan het delen van informatie tussen instellingen eraan bijdragen dat de nieuwe instelling een goed risicoprofiel van de cliënt kan maken en de passende mitigerende maatregelen kan nemen.

Ook over die gevallen dat gedurende het cliëntacceptatieproces of de voortdurende controle op de zakelijke relatie aanleiding is om navraag te doen bij een eerdere instelling, terwijl er (nog) geen sprake is van verscherpt cliëntenonderzoek, strekt voorgesteld artikel 9a zich niet uit.

DNB verzoekt de minister de keuze voor de beperking tot gevallen van verscherpt cliëntenonderzoek te heroverwegen en een risicogebaseerde onderzoeksplicht op te nemen. Een risicogebaseerde benadering sluit beter aan bij de systematiek van de Wwft en daarmee bij de wijze waarop DNB toezicht houdt.

Invulling onderzoeksplicht

Hoe de onderzoeksplicht van instellingen moet worden ingevuld volgt niet uit het concept wetsvoorstel. Ook de memorie van toelichting geeft hierover geen duidelijkheid. Ten eerste is niet duidelijk hoe instellingen moeten onderzoeken of een andere instelling diensten verleent, heeft verleend of heeft geweigerd aan de cliënt. Ten tweede blijkt niet uit het concept wetsvoorstel hoe ver de onderzoeksplicht strekt.

Datum

28 mei 2020

Ons kenmerk

T033-1987416371-888

Op tenminste de volgende vragen geven het concept wetsvoorstel en memorie van toelichting geen antwoord:

- In hoeverre zijn instellingen verplicht om openbare of onafhankelijke informatie te raadplegen?
- In hoeverre mogen instellingen afgaan op informatie die door de cliënt in kwestie wordt verstrekt?
- Hoe ver moeten instellingen terugkijken in de tijd?
- In geval sprake is van een aantal andere instellingen, bij hoeveel van die andere instellingen moet een instelling navraag doen?

Wanneer de reikwijdte van de onderzoeksplicht niet duidelijk is, kan DNB in haar toezicht niet goed beoordelen of een instelling aan de verplichting heeft voldaan.

Meewerkverplichting

In artikel 9a lid 3 is de verplichting opgenomen voor de instelling die een verzoek ontvangt om onverwijld de verzoekende instelling te informeren naar aanleiding van een verzoek op grond van het tweede lid. Wanneer DNB er op moet gaan toezien dat een andere instelling onverwijld voldoet aan een informatieuitvraag, heeft dit consequenties voor de inrichting en capaciteit van het toezicht.

Dit toezicht op het voldoen aan de meewerkverplichting kan met zich meebrengen dat instellingen hun beklag doen ten aanzien van bevraagde instellingen die niet onverwijld hebben geantwoord op een verzoek. Met het oog op haar beginselplicht tot handhaving zal DNB dergelijke signalen in ontvangst moeten nemen, moeten onderzoeken, en indien nodig handhavend moeten optreden. De afhandeling van dit soort signalen is een nieuwe taak en zal tot een nieuwe werkstroom leiden die geen onderdeel is van de huidige toezichtsprocessen. Dit vraagt extra toezichtscapaciteit. Daarnaast zullen bedoelde handhavingsmaatregelen (dwangsom en bestuurlijke boete) en eventueel daartegen ingestelde rechtsmiddelen (bezwaar, beroep) ook extra capaciteit vragen van DNB.

DNB verzoekt daarnaast een termijn op te nemen in artikel 9a lid 3 in plaats van de term "onverwijld". De term "onverwijld" is onvoldoende duidelijk en niet afgebakend. Dit kan tot discussie met instellingen leiden in handhavingstrajecten.

Een andere moeilijkheid bij de uitvoering van het toezicht op de meewerkverplichting ex art 9a lid 3 vloeit voort uit het gebrek aan invulling van de reikwijdte van de onderzoeksplicht zoals eerder in deze brief vermeld. DNB zal als toezichthouder een oordeel moeten vormen of een instelling heeft voldaan aan de meewerkverplichting. Wanneer een instelling wel informatie heeft verstrekt, maar in de ogen van de verzoekende (en klagende) instelling te weinig heeft verstrekt en er mogelijk anderszins niet voldaan is aan de meewerkverplichting, ontbreekt het DNB aan kaders om te beoordelen of er voldaan is aan de meewerkverplichting ex art 9a lid 3. Op basis van het concept wetsvoorstel zal DNB dit kader in vergaande mate moeten invullen.

Uitbesteding van transactiemonitoring artikel 10 Wwft

Met het concept wetsvoorstel wordt een wijziging van artikel 10 Wwft voorgesteld waarbij het mogelijk wordt om de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel d, uit te besteden.

Door het mogelijk maken van uitbesteding van transactiemonitoring (in combinatie met het mogelijk maken van uitwisselen van transactiegegevens, zoals hierna

Datum

28 mei 2020

Ons kenmerk

T033-1987416371-888

besproken) krijgen nieuwe initiatieven een kans; een aantal banken is bijvoorbeeld aan het onderzoeken of zij een onafhankelijke entiteit op kunnen richten voor gezamenlijke transactiemonitoring. Het is echter van belang om goed te kijken wat de bredere gevolgen van deze wetswijzing zijn en te bezien wat de consequenties zijn voor toezicht wanneer een (commerciële) derde de voortdurende controle op de zakelijke relatie namens een Wwft-instelling zal gaan uitvoeren.

Datum

28 mei 2020

Ons kenmerk

T033-1987416371-888

In het huidige artikel 10 staat dat bij uitbesteding de verantwoordelijkheid voor de naleving van de wettelijke verplichtingen altijd bij de uitbestedende instelling blijft. In het nieuwe artikel 10 is dit niet meer in de concept wettekst opgenomen, enkel nog in de memorie van toelichting. DNB ziet graag dat deze verantwoordelijkheid onderdeel blijft uitmaken van de wettekst. Het is belangrijk dat in de wet de verantwoordelijkheid voor deze verplichting ondubbelzinnig blijft liggen bij de instelling, zodat DNB in haar toezicht de instelling hier zo nodig op aan kan spreken.

Ook wil DNB ter overweging meegeven dat met de mogelijkheid tot het uitbesteden van transactiemonitoring instellingen in toenemende mate de praktische naleving van de Wwft kunnen uitbesteden. Dit maakt het wenselijke dat er duidelijke kaders komen wat van uitbesteding wordt verwacht en welke de grenzen zijn aan die uitbesteding. Ook moet worden nagedacht hoe instellingen die de praktische naleving grotendeels uitbesteden nog kunnen voldoen aan de Wwft-vereisten van risicomanagement, met name artikelen 2b, 2c en 2d. Met het mogelijk maken van uitbesteding van transactiemonitoring neemt de noodzaak voor een nader uitgewerkt uitbestedingskader toe. Het toezicht op- en de handhaving van artikel 10 is gebaat bij nadere regelgeving.²

Delen van transacties artikel 34b Wwft

Naast de mogelijkheid tot het uitbesteden van de voortdurende controle op de zakelijke relatie wordt in voorgesteld artikel 34b de mogelijkheid gecreëerd voor een instelling om transacties met andere instellingen te delen, voorzover noodzakelijk om ongebruikelijke transacties te melden. DNB meent dat het combineren van transacties van verschillende instellingen van toegevoegde waarde kan zijn en het aantal en de kwaliteit van meldingen positief zou kunnen beïnvloeden. In de memorie van toelichting staat dat gezamenlijke monitoring een mogelijkheid biedt uniforme alerts in te stellen. Hoewel uniformiteit er voor kan zorgen dat veel gecombineerde transacties worden gedetecteerd, wil DNB daaraan toevoegen dat instellings-specifieke alerts nodig zullen blijven, omdat het productaanbod en de cliëntenportefeuilles van instellingen verschillen waardoor zij aan verschillende risico's worden blootgesteld. Gezien de rol van DNB in het toezien op de risicogebaseerde benadering door onder haar toezicht staande instellingen is het van belang dat de noodzaak voor instellings-specifieke alerts duidelijk omschreven wordt.

Art 34b lid 1 spreekt over 'instellingen' en lijkt daarmee niet beperkt te zijn tot instellingen van dezelfde categorie zoals wel het geval is bij het delen van cliëntinformatie met betrekking tot integriteitsrisico's. Dit zou betekenen dat instellingen uit verschillende categorieën onderling transacties met elkaar mogen gaan delen en dat betekent een zeer ruime wettelijke bevoegdheid om informatie te delen.

DNB verzoekt te verduidelijken wat de reikwijdte is van artikel 34b lid 1 Wwft.

² Een voorbeeld van een uitbestedingskader is te vinden in hoofdstuk 5 van het Bpr Wft.

Daarnaast verzoekt DNB te verduidelijken dat artikel 34b lid 1 Wwft ook ziet op de situatie dat instellingen een gezamenlijke entiteit oprichten om transacties te delen.

Datum

28 mei 2020

Ons kenmerk

T033-1987416371-888

Artikel 34b, derde lid bepaalt dat de gegevens van de gedeelde transacties niet voor een ander doel gebruikt mogen worden dan het melden van ongebruikelijke transacties. Daarmee wordt een ander onderdeel van de poortwachterrol van Wwft-instellingen miskend. DNB geeft de minister in overweging om het delen van transacties ook mogelijk te maken voor het monitoren van transacties met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering. Hiermee wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid gecreëerd om de uitkomsten van een gezamenlijke transactiemonitoring ook te gebruiken om cliënten op basis van de gemeenschappelijke analyses in een hoger risicoprofiel te plaatsen en voor het nemen van mitigerende maatregelen ten aanzien van de geconstateerde risico's.

2. Capaciteit en bekostiging

De naleving van artikel 9a vergt aanvullende inzet van DNB, zowel eenmalig als doorlopend. De eenmalige inspanning bestaat uit het uitwerken van toezichtkaders in samenwerking met de andere Wwft-toezichthouders en het informeren van de sector. Gezien de open normstelling zullen de eenmalige inspanningen van DNB voor het opstellen van toezichtkaders meer inzet vergen dan bij een meer ingevulde normstelling. Eenzelfde redenering geldt voor de structurele capaciteit die benodigd is voor de uitvoering van met name artikel 9a, derde lid. Voorgesteld open normenkader zal naar verwachting veel toezichtinspanning vergen. Gezien het atypische karakter van de met dit concept wetsvoorstel voorgestelde nieuwe werkzaamheden heeft DNB ook geen maatstaven ter beschikking om een inschatting te maken van de benodigde structurele capaciteit. Ook als het gaat om het integreren in bestaande processen vormt artikel 9a, lid 3, een uitzondering. Op basis van de huidige informatie ligt integratie van deze werkzaamheden in lopende processen niet voor de hand en zal er dus beperkt sprake zijn van efficiencyvoordelen.

DNB gaat er op dit moment vanuit dat voor het concept wetsvoorstel zoals dat nu is vormgegeven, tenminste 1 FTE eenmalig en 2,5 FTE structureel aanvullende toezichtcapaciteit nodig zal zijn. Op basis van de definitieve tekst van het wetsvoorstel (waarin mogelijk de voorgaande opmerkingen en verzoeken van DNB zijn meegenomen) zal DNB een meer uitgewerkte berekening van toezichtcapaciteit maken.

In de ZBO-begroting 2020 van DNB is, met de instemming van de minister, een ophoging van het kostenkader opgenomen voor nieuwe wettelijke taken op het gebied van integriteitstoezicht. Ten tijde van deze besprekingen en ook in het kader van de doorkijk naar het nieuwe kostenkader 2021-2024 was er nog geen sprake van dit concept wetsvoorstel en is hier dus ook geen rekening mee gehouden. Voor het nieuwe kostenkader zal DNB aannames moeten doen om invulling te geven aan de voorgestelde wetswijziging.

3. Conclusie

Op grond van het voorgaande concludeert DNB dat de bestuursrechtelijke handhaving knelpunten kent. DNB ziet graag dat de knelpunten in het concept wetsvoorstel worden geadresseerd.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.

Datum
28 mei 2020

Ons kenmerk
T033-1987416371-888

[persoonsgegevens]
Divisiedirecteur Toezicht horizontale functies en integriteit