

Vergaderjaar 2022–2023

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

De aanpak van witwassen is van essentieel belang bij het voorkomen en bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit. Het verhullen en aanwenden van crimineel vermogen stelt criminelen in staat om drugs en wapens te kopen, dienaars van onze rechtstaat te bedreigen en kwetsbare jongeren de georganiseerde misdaad in te trekken. Met een gezamenlijke en effectieve aanpak van witwassen wordt de macht en invloed van criminelen op onze samenleving en rechtsstaat beperkt. Een cruciaal onderdeel hiervan is het zorgen voor een schoon financieel stelsel. Bij dat laatste spelen poortwachters, zoals banken, notarissen en makelaars, een belangrijke rol.

De afgelopen jaren zijn er veel stappen gezet om de aanpak van witwassen in Nederland te verbeteren. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de aanpak van witwassen in Nederland een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt en dat de basis goed op orde is.¹ Wel ziet het kabinet mede naar aanleiding van die onderzoeken op een aantal terreinen mogelijkheden voor verbetering, ook om te voorkomen dat de aanpak tot ongewenste effecten leidt voor poortwachters en hun klanten. In de beleidsagenda aanpak witwassen, die het kabinet in september 2022 naar uw Kamer stuurde, wordt ingegaan op de prioriteiten en vervolgacties die nodig zijn om die verbeteringen te realiseren.² Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, over de voortgang van de uitvoering van die beleidsagenda en over de inzet voor de komende periode.³

¹ Kamerstuk 31 477, nr. 80.

² Kamerstuk 31 477, nr. 80.

³ De voortgangsbrief is toegezegd tijdens het Commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering uit december 2022 (Kamerstuk 31 477, nr. 86). Tevens geef ik hiermee invulling aan de toezegging om uw Kamer in het voorjaar te informeren over de onevenredige effecten, aanpassingen en wijzigingen die voortkomen uit de gesprekken met ketenpartners.

In deze brief sta ik allereerst stil bij de risicogebaseerde aanpak van witwassen. Dit mede naar aanleiding van diverse toezeggingen en moties hierover. Daarna ga ik in op de stand van zaken van de uitvoering van de beleidsagenda.

Risicogebaseerde aanpak: streng waar nodig, ruimte waar mogelijk

De risicogebaseerde aanpak is het uitgangspunt van de aanpak om witwassen te voorkomen. Dit betekent dat de meeste inzet en aandacht moet uitgaan naar het aanpakken van de grootste witwasrisico's en dat bij lage witwasrisico's minder of geen maatregelen vereist zijn. Dit geldt zowel voor de poortwachters bij de uitvoering van het klantenonderzoek, als voor de aanpak van witwassen in den brede. Deze uitgangspunten zijn neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en vloeien voort uit de internationale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF) en Europese anti-witwasregelgeving (AMLD). De wet- en regelgeving biedt daarmee een fundament voor de risicogebaseerde aanpak.

In de praktijk blijkt echter dat de toepassing van de risicogebaseerde aanpak beter kan. Dit is ook één van de conclusies van De Nederlandsche Bank (DNB) in haar rapport «Van herstel naar balans». ⁴ Dat de toepassing beter kan, blijkt ook uit de verschillende evaluaties die de aanleiding zijn van de beleidsagenda, waaronder de evaluatie van het Nederlandse beleid door de FATF. ⁵

Ik zie zelf ook dat de aanpak van witwassen in de praktijk op sommige punten doorschiet. Zo zijn er sectoren die moeilijk aan een bankrekening kunnen komen en vraagt de regelgeving veel van met name kleine, instellingen. De vrees om de regelgeving te overtreden, kan bovendien een échte risicogebaseerde benadering in de weg staan. Uw Kamer heeft hier in verschillende moties en toezeggingen terecht aandacht voor gevraagd. Met deze brief doe ik de motie van het lid Grinwis (ChristenUnie) c.s. en de motie van het lid Van Haga (Groep van Haga) c.s. af. ⁶

In de beleidsagenda aanpak witwassen maakt het kabinet zich sterk voor een goede toepassing van de risicogebaseerde aanpak. Hierbij gaat het om de afweging tussen «streng waar nodig» en «ruimte waar mogelijk». Dit zijn dan ook twee van de hoofdthema's in de beleidsagenda. Daar waar nodig, dienen poortwachters de kaders strikt toe te passen. Tegelijk is het belangrijk om ruimte te bieden om zo de lasten en onevenredige effecten voor poortwachters en hun klanten te beperken. Dit moet leiden tot een doelmatigere en effectievere aanpak van witwassen.

⁴ Zie <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/persbericht-2022/aanpak-van-witwassen-moet-gerichter/>.

⁵ Kamerstuk 31 477, nr. 79.

⁶ De motie van het lid Grinwis c.s. (Kamerstuk 32 545, nr. 176) verzoekt de regering om «te zorgen voor duidelijke kaders en heldere normen zodat Wwft-instellingen een meer risicogebaseerde aanpak mogen en kunnen nastreven, waardoor zij hun capaciteit meer kunnen inzetten op dossiers die ertoe doen en gerelateerd zijn aan maatschappelijk relevante thema's, zoals de bestrijding van ondermijnende georganiseerde criminaliteit, zonder daarbij als Wwft-instelling de vrees te hoeven hebben hierdoor de Wwft te overtreden». De motie Van Haga (Groep Van Haga) c.s. (Kamerstuk 32 637, nr. 542) roept op om de Wwft te evalueren op doelmatigheid en effectiviteit. Verder heb ik tijdens het Commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering toegezegd uw Kamer te informeren over het verbeteren van het cliëntonderzoek en de risico-indicatoren.

Stand van zaken uitvoering beleidsagenda

De afgelopen periode is samen met publieke belanghebbenden, zoals toezichthouders en opsporingsinstanties, en private belanghebbenden, zoals brancheverenigingen van poortwachters, gewerkt aan het uitvoeren van de vervolgacties in de beleidsagenda. Daarnaast organiseert DNB verschillende ronde tafels waarbij DNB, onder andere, met de bankensector bespreekt hoe de risicogebaseerde aanpak kan worden versterkt en wat de belemmeringen zijn die hierbij worden ervaren. Zoals toegezegd aan uw Kamer tijdens het Commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering in december 2022, vindt u in bijlage 5 meer informatie over de ronde tafels en de deelnemers hieraan.

In bijlage 1 vindt u een tabel met de stand van zaken per vervolgactie, in bijlage 2 vindt u een meer uitgebreide toelichting per prioriteit. Hieronder licht ik een aantal specifieke vervolgacties uit.

Verduidelijking over regelgeving

Uit gesprekken met (vertegenwoordigers van) poortwachters en toezichthouders blijkt dat poortwachters behoefte hebben aan meer verduidelijking en voorlichting over de noodzaak en inhoud van de regelgeving. Onduidelijkheden zorgen ervoor dat er onder poortwachters minder draagvlak is om de regelgeving goed toe te passen, of dat poortwachters er zekerheidshalve juist voor kiezen de regelgeving te strikt toe te passen. Dit is zowel voor de poortwachters als voor de klanten onwenselijk.

Ik wil via voorlichting bijdragen aan verduidelijking van de regelgeving en daarmee aan een betere toepassing. Dit speelt met name bij niet-financiële en kleine instellingen.⁷ Samen met de Minister van Justitie en Veiligheid ga ik bezien hoe we deze instellingen meer duidelijkheid kunnen geven over waar ze zich bij hun klantenonderzoek op moeten focussen en waar hoge risico's op witwassen liggen. Verder werk ik aan een verbeterde terugkoppeling van wat de FIU-Nederland en de (bijzondere) opsporingsdiensten doen met de meldingen van ongebruikelijke transacties door instellingen (de *feedbackloop*).

Naast voorlichting richting de instellingen zelf, is ook voorlichting richting burgers belangrijk. Ik wil dat richting burgers duidelijker wordt waarom poortwachters in het kader van de aanpak van witwassen bepaalde informatie vragen en dat burgers beter weten welke informatie ze aan moeten leveren. Voor het geven van voorlichting zal ik samen optrekken met (vertegenwoordigers) van poortwachters en met de toezichthouders.

Toegang betalingsverkeer

Sommige sectoren hebben moeite met het verkrijgen van toegang tot het betalingsverkeer. Zo zijn er signalen dat, onder andere, autohandelaren, verenigingen en stichtingen, en sekswerkers vaak geweigerd worden door banken. Dit is niet wenselijk, aangezien een bankrekening tegenwoordig essentieel is om mee te kunnen draaien in de maatschappij.

Ik heb in kaart gebracht van welke sectoren bekend is dat zij problemen ervaren, wat hier de oorzaken van zijn en welke acties worden onder-

⁷ Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie Michon-Derkzen (VVD) c.s. om «met voorstellen te komen om het toezicht op poortwachters integraal te verbeteren» (Kamerstuk 36 200, nr. 62).

nomen.⁸ In bijlage 3 vindt u hier een overzicht van. Samen met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), relevante brancheorganisaties en DNB ga ik de komende periode verder met het identificeren en implementeren van oplossingsrichtingen. Met de *not for profit* organisaties (NPO's) is momenteel al een slag gemaakt. Er is door die sector samen met banken gewerkt aan een overzicht van klantkenmerken met een risicoverhogend of risicoverlagend karakter. Dit overzicht kunnen banken gebruiken om hun risicogebaseerde aanpak bij het klantenonderzoek in deze sector te verbeteren.

Zoals blijkt uit het overzicht in bijlage 3 zijn er ook andere oorzaken dan de aanpak van witwassen waardoor sommige sectoren moeite hebben met toegang tot het betalingsverkeer. Hierbij kan gedacht worden aan, onder andere, commerciële overwegingen of overwegingen in het kader van het ESG-beleid. Ik heb daarom de NVB gevraagd om samen met de banken een voorstel te doen voor een afspraak tussen banken die een basisbetaalrekening voor zakelijke cliënten garandeert.⁹ Daarnaast is goede voorlichting belangrijk. Zo staat op rijksoverheid.nl meer informatie over wat een burger kan doen als deze problemen ervaart met toegang tot een betaalrekening.

Ik heb ten slotte ook kennisgenomen van de recente signalen dat de moslimgemeenschap problemen ervaart bij het klantonderzoek van banken en lastig toegang krijgt en behoudt tot het betalingsverkeer. Het categoriaal uitsluiten van deze groep is uiteraard onacceptabel. Samen met de NVB en DNB ben ik in gesprek met vertegenwoordigers van moskeeën en moslimorganisaties om de problematiek en oplossingsrichtingen te bespreken.

Opstellen statistieken

Zoals toegezegd aan uw Kamer in de aanbiedingsbrief van de beleidsagenda uit september 2022 en in mijn brief van februari 2023,¹⁰ vindt u in bijlage 4 een overzicht van relevante statistieken over de aanpak van witwassen over 2021.¹¹ Bijlage 4 bevat ook een leeswijzer.

Met dit overzicht zet ik de belangrijkste statistieken over de aanpak van witwassen in 2021 integraal op een rij. Dergelijke statistieken zullen in het vervolg jaarlijks integraal worden gepubliceerd en beogen een bijdrage te leveren aan de monitoring van het functioneren van de aanpak van witwassen.

Ik vind het van belang te benadrukken dat statistieken alleen, vooral van slechts één jaar, onvoldoende basis zijn voor een analyse omtrent het functioneren van de aanpak van witwassen. Het trekken van zinvolle conclusies vereist een diepgaande analyse van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens, over meerdere jaren. Daarbij geldt dat cijfers tussen verschillende autoriteiten, zonder nadere duiding, moeilijk te vergelijken zijn. De doelgroepen waarop de toezichthouders toezicht

⁸ Hiermee geef ik invulling aan de toezegging om uw Kamer te informeren over de vervolgstappen voor klantgroepen die verminderd toegang hebben tot het betalingsverkeer. Daarnaast raakt dit aan de motie Azarkan (Denk), die de regering verzoekt om het onmogelijk te maken voor banken om gehele branches een bankrekening te ontzeggen (Kamerstuk 31 477, nr. 68).

⁹ Hiermee geef ik invulling aan de toezegging om uw Kamer in het voorjaar 2023 te informeren over alternatieve opties met betrekking tot het borgen van de toegang tot het betalingsverkeer. Kamerstuk 31 477, nr. 87.

¹¹ Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van Michon-Derkzen (VVD) c.s. om «in het kader van de aanpak criminele geldstromen zichtbaarder en inzichtelijker te maken hoe verschillende beroepsgroepen op dit moment invulling geven aan hun poortwachtersfunctie op grond van de Wwft» (Kamerstuk 36 200, nr. 62).

houden verschillen immers, bijvoorbeeld qua omvang en mate van regulering. De statistieken zijn vooral nuttig als zij worden gezien over meerdere jaren, om zo trends te traceren en te duiden. De komende periode wordt nader onderzocht en uitgewerkt hoe een meer diepgaande en structurele analyse geïntegreerd moet worden in de beleidscyclus, om zinvolle conclusies te kunnen trekken voor de verdere beleidsvorming.

Vervolg

De Minister van Justitie en Veiligheid en ik gaan samen met publieke en private belanghebbenden verder met de uitwerking van de vervolgacties. Een goede toepassing van de risicogebaseerde aanpak zal hierbij het uitgangspunt blijven. Dit moet er enerzijds toe leiden dat witwassen effectiever wordt voorkomen en bestreden, terwijl anderzijds de ongewenste effecten voor poortwachters en hun klanten worden beperkt. We zullen uw Kamer eind dit jaar een volgende voortgangsbrief sturen.

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