



Aan de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid
p/a Korte Voorhout 7
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Betreft consultatiereactie G4 op wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen

Geachte minister Hoekstra, geachte minister Grapperhaus,

Het voorkomen en bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme is een belangrijk thema in de G4 steden. Afgelopen jaren zijn beleidsprogramma's gestart, gericht op het weerbaarder maken van onze steden tegen dit soort ondermijnende activiteiten. Zicht krijgen op mogelijk malafide geldstromen - al dan niet gerelateerd aan de drugseconomie - is daarin een belangrijke pijler. Doel is ook om onze gemeentelijke organisaties meer bewust te maken van ondermijningsrisico's in onze eigen organisaties en systemen en ons bestuurlijk instrumentarium aan te scherpen, waar mogelijk, om investeringen met crimineel geld in onze steden succesvol te kunnen weren.

We zijn dan ook verheugd dat uw ministeries gezamenlijk optrekken in de strijd tegen witwassen, met een aantal belangrijke en ambitieuze doelstellingen.

Hieronder geven wij graag aan waarop het wetswijzigingsvoorstel van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet op de economische delicten, aangescherpt kan worden, opdat de doelstellingen nog beter verwezenlijkt kunnen worden.

Wat betreft de meldingsplicht contante betalingen juichen wij toe dat er een verbod wordt voorgesteld voor bedragen boven de € 3000,- in plaats van een meldingsplicht bij een bedrag vanaf € 10.000,- euro. Daarmee worden ondernemers in de detailhandel ontlast van een tijdsintensieve taak.

Het bedrag in het wetsvoorstel is echter nog wel arbitrair, zeker gelet op het feit dat de gehanteerde bedragen in omliggende landen van elkaar verschillen. Wij zien risico's voor een waterbedefferd wanneer er geen eenduidigheid is in de gehanteerde richtlijnen binnen Europa. Daarbij lijkt de maatregel zich nu bovendien nog niet uit te strekken naar contante betalingen voor dienstverlening (zoals notarissen en financiële dienstverleners); hier zien wij ook kwetsbaarheden die we graag ondervangen zouden zien. Daarnaast zouden we graag zien dat verhuurmakelaars meldplichtig worden voor de Wwft met een meldgrens van boven € 1000,- euro contant. Nu zijn dat alleen de (verkoop)makelaars.

Ook verwijzen wij u graag naar het bestuurlijk signaal dat eerder vanuit RIEC Rotterdam aan u is gezonden naar aanleiding van de bevindingen in rapport Maasgeld ([zie bijlage onderaan deze consultatiereactie](#)). In dit signaal is aangegeven dat de meest prangende knelpunten in de Wwft zijn: het beperkte zicht van toezichthouders op meldplichtige instellingen; het gebrek aan capaciteit bij de toezichthouders en de wijze van toezicht, die vooral op papier plaatsvindt.



Daarnaast is de regelgeving streng wanneer het gaat om informatiedeling tussen toezichthouders en er blijkt slechts beperkt onderzoek te worden gedaan naar niet-melders.

Met dit wetsvoorstel wordt onvoldoende tegemoetgekomen aan deze knelpunten. Zo krijgt Bureau Wwft-toezicht, dat onderdeel uitmaakt van de Belastingdienst, de toezichttaak, terwijl de Belastingdienst kampt met capaciteitsproblemen. En bovendien is over de handhaving en opvolging nog niets opgenomen in de Memorie van Toelichting. Een verbod zonder goede toezicht- en handavingsstrategie is ons inziens een dode letter. Als gemeenten roepen wij op om aan bovenstaande met voorrang alsnog aandacht te geven in het wetsvoorstel en de uitvoering.

Verder menen wij dat qua financiering en berekening van de bijkomende kosten er wel een inschatting is gemaakt wat deze maatregelen voor de financiële instellingen zelf kunnen betekenen, maar datzelfde is niet gedaan voor overheidsinstellingen als FIU, RIEC, politie, Openbaar Ministerie, etc. Terwijl het in de rede ligt te verwachten dat deze organisaties als gevolg van dit wetsvoorstel ook meer werk krijgen. Het is dus belangrijk ook zorg te dragen voor financiële versterking van die publieke instellingen en van het RIEC. Als dat niet gebeurt, lopen we het risico dat er meer zaken op de plank bij de FIU komen te liggen dan nu al het geval is.

Als gemeenten willen wij ook graag onze bijdrage leveren in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering. Om dit stevig aan te pakken op integrale wijze, is veel meer inzet van financiële specialisten nodig bij de gemeenten en op regionaal niveau waar de gemeenten informatie kunnen opvragen. Gemeenten hebben immers ook een belangrijke poortwachtersrol in het weren van witwaspraktijken bij aanvragen voor vergunningen en subsidies, en het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten zoals vastgoedtransacties (zowel verkoop als verhuur). Ons bestuurlijk instrumentarium kan slagvaardiger worden ingezet met de juiste en tijdige informatie van andere overheidspartners en private partijen. In dat kader geven we u graag enkele concrete wensen en knelpunten mee.

Het wetsvoorstel ziet nu enkel toe op informatie-uitwisseling tussen bancaire instellingen. Het zou een grote stap voorwaarts zijn als - onder strikte voorwaarden (denk aan het kader van Wet Bibob of RIEC-casuïstiek) en in geval van ernstige signalen van witwassen gemeenten informatie kunnen uitwisselen met instellingen die onder de Wwft vallen, zoals banken, trustkantoren, notarissen, accountants en belastingadviseurs. Zeker bij geldstromen van en naar het buitenland hebben we nu als gemeenten vaak het nakijken.

Verder wensen de gemeenten een mogelijkheid om te melden bij en informatie te ontvangen van de FIU. Op dit moment kan dit nog niet, terwijl wij ook ongebruikelijke transacties signaleren, zoals bestuurlijke boetes van duizenden euro's die contant worden betaald. Of wanneer wij onverklaarbare waardeinstijgingen zien bij vastgoedtransacties met panden op erfpachtgrond waarvoor gemeentelijke toestemming vereist is bij overdracht.

De gemeenten achten het tevens belangrijk dat de poortwachters zelf van integere huize komen. Binnen de grote gemeenten zijn er veel agentschappen actief die moneytransfers van (één of meerdere binnenlands en buitenlands vergunde) providers aanbieden. Deze zogenoemde lokale agenten verwerken dagelijks meerdere transacties die op kunnen lopen tot hoge bedragen contant geld. Wenselijk zou zijn dat juist vanuit het financieel stelsel en de daar aanverwante wetgeving op de uitvoerders van deze financiële handelingen / dienstverlening een Bibob toetsing zou plaatsvinden. De gemeenten achten het wenselijk dit landelijk te regelen en te beleggen bij de eerst verantwoordelijke toezichthouder, DNB.



Banken kunnen belangrijke aanvullende informatie hebben die noodzakelijk kan zijn voor een scherpe toetsing door een gemeente. Het omgekeerde geldt ook: in bepaalde gevallen sluiten wij panden of trekken we vergunningen in van personen en bedrijven die zich bijvoorbeeld hebben bezig gehouden met ondergronds bankieren. In die gevallen kan een bank onze informatie gebruiken bij een besluit om niet verder met deze cliënt in zee te gaan. Daarnaast willen we graag uitwisseling van expertise met banken over de door hun gehanteerde toetsingsprocedures en compliance-systemen. We sluiten als gemeente graag aan bij de gesprekken van het kabinet met de bankensector over de poortwachtersrol.

Met vriendelijke groet,

Mede namens,

De Burgemeester van Rotterdam, A. Aboutaleb

De Burgemeester van Utrecht, J. van Zanen

De waarnemend burgemeester van Den Haag, J. Kemkes

Femke Halsema

Burgemeester van Amsterdam

Bijlage

RIEC Rotterdam: Knelpunten in de uitvoering van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)



Knelpunten in de uitvoering van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)



**Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
Rotterdam**

Inhoudsopgave

1. Aanleiding Field Lab Maasgeld	3
2. Samenhang met andere signalen/activiteiten	4
3. Het meldproces onder de loep	4
4. Conclusie	15
5. Aanbevelingen	16
Bijlage Artikel 3	17
Literatuurlijst	19
Websites	19
Kamerstukken	19

Auteurs

Fieldlab Maasgeld deelnemers:

- NPRZ
- Openbaar Ministerie, AP Rotterdam
- Politie, eenheid Rotterdam
- Belastingdienst, MKB EOS Rotterdam
- Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid
- Veiligheidshuis Rotterdam
- RIEC Rotterdam

Met medewerking van:

FIU Nederland
Bureau Financieel Toezicht
Toezichthouder Wwft, De Nederlandse Bank

KNELPUNTEN UITVOERING WWFT

Crimineel geld wordt geconsumeerd en geïnvesteed in combinatie met gronddelicten als hard- en softdrugs, fraude, mensenhandel en -smokkel. Het wordt geconsumeerd middels bijvoorbeeld illegaal gokken of de aanschaf van dure auto's. Crimineel geld wordt geïnvesteed in ondernemingen, ondergebracht in het legale bancaire systeem of gebruikt voor de aankoop van duur vastgoed.



1.

1. Aanleiding Field Lab Maasgeld

In Rotterdam-Zuid worden regelmatig grote hoeveelheden contanten aangetroffen in verborgen ruimtes van auto's en woningen, is illegaal gokken aan de orde van de dag en zijn in de armste wijken van Nederland de meest dure auto's terug te vinden. Er is een tweede anonieme economie die criminelen faciliteert. Eerlijke burgers, eerlijke ondernemers en de overheid zijn hier de dupe van. Jonge mensen krijgen het verkeerde voorbeeld en worden in de verleiding gebracht mee te doen in dit circuit van snel geld verdienen. Deze fenomenen lijken alom gefaciliteerd en geaccepteerd te worden. Maar waarom kan dit in Rotterdam-Zuid?

De gigantische illegale geldstromen op Rotterdam-Zuid worden gedeeltelijk in kaart gebracht door de hoeveelheid verdachte transacties die voor dit gebied ter beschikking worden gesteld door FIU-Nederland. Uit een eerste analyse van verdachte transacties bleek dat in Rotterdam-Zuid omgerekend per dag bijna 53.000,- euro aan verdachte transacties plaatsvindt, terwijl het jaarlijks gemiddelde inkomen circa 17.000,- euro per persoon is. Transacties die vooral plaatsvinden bij ruim 60 geldtransactiekantoren, een oververtegenwoordiging in dit gebied. Daarnaast is dit een branche die gevoelig is voor witwassen.

Om deze negatieve spiraal te doorbreken heeft Field Lab Maasgeld een strategie bedacht. Deze strategie focuste in eerste instantie op de instellingen die op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) verplicht zijn ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU).

Maasgeld heeft zich als eerste gericht op de meldingen van verdachte transacties (vt's) door Money Transfer Operators (MTO's) op Rotterdam Zuid. Dit is een van de meldgroepen die onder de Wwft vallen en veel ongebruikelijke transacties melden aan de FIU. Een van de oorzaken van de grote omvang van de meldingen is dat de objectieve meldgrens, de waarde waarbij altijd gemeld moet worden, voor de Money Transfer Operators (MTO) sector op € 2.000,- ligt.

Maasgeld heeft misstanden (waaronder illegaal gokken, vals geld, versnijdingsmiddelen, zwartwerken, in strijd met bestemmingsplan handelen etc.) in de MTO-branche op Rotterdam-Zuid zichtbaar gemaakt, urgentie gecreëerd bij de branche en samengewerkt met de toezichthouder, De Nederlandsche Bank (DNB). Tijdens dit traject heeft Maasgeld inzicht gekregen in de werking van de Wwft en in hoeverre deze werkt zoals de wetgever heeft beoogd.

Daarnaast is een aantal andere meldgroepen onder de loep genomen: notarissen, administratiekantoren en makelaars. Op deze meldgroepen wordt toezicht gehouden door Bureau Financieel Toezicht (BFT) en Bureau Toezicht Wwft (BTWft). Voor de makelaars als meldgroep is gekozen aangezien zij tot de minst meldende meldgroepen behoren op Rotterdam Zuid.

Naar de rol van administratiekantoren en notarissen bij de Wwft is onderzoek gedaan door studenten, in overleg met leden van het FieldLab. Door de combinatie van de verschillende onderzoeken hebben we een breder inzicht in de werking van de Wwft gekregen. Geconstateerd is dat op de vier meldgroepen (MTO, makelaars, notarissen en administratiekantoren) knelpunten en problemen m.b.t. toezicht op de Wwft steeds dezelfde zijn. Het gaat om knelpunten rondom het meldproces, de effectiviteit en slagvaardigheid van de toezichthouders en de beschikbaarheid van informatie van de FIU.

2. Samenhang met andere activiteiten

Inmiddels is in bredere kring zorg aan het ontstaan over de totale effectiviteit en omvang van het toezicht op alle meldplichtige instellingen in het kader van de Wwft. Maasgeld onderschrijft deze zorg vanuit de praktijk. Immers wanneer een instelling niet meldt, betekent het niet dat er geen misstanden plaatsvinden. Over het toezicht door DNB zijn Kamervragen gesteld aan minister Hoekstra (Financiën) in verband met de witwas-affaire bij ING (Kamerstukken 2018Z15884).

Het OM initieerde in 2012 het niet melders overleg. Daarin schoven de toezichthouders, de opsporingsinstanties en FIU-Nederland aan. Dit overleg vond periodiek plaats van 2012 tot medio 2016 onder verantwoordelijkheid van de landelijk OvJ witwassen en richtte zich op zowel financiële instellingen als op de in Nederland gevestigde vrije beroepsgroepen en andere niet-financiële instellingen zoals accountants, notarissen, advocaten, autohandelaren en goudhandelaren. De reden voor dit overleg was het naleefgedrag van de regels van de Wwft door deze beroepsgroepen onder de aandacht brengen of te bevorderen. Inmiddels is sprake van een reguliere werkstroom (strafrechtelijke handhaving).

3. Het meldproces onder de loep

3.1 Meldplichtige instellingen

De wet MOT is in 1994 in het leven geroepen om voornamelijk witwaspraktijken aan te pakken (Unger, 2008; Faure et al., 2009; Lammers et al., 2008). In 2008 zijn de wet MOT en de WID vervangen door de Wwft (Unger 2008; Verrest, 2008). De Wwft is primair geschreven voor banken en later is het toepassingsbereik uitgebreid naar andere meldgroepen. De meldgroepen verschillen zodanig van elkaar, dat de verplichtingen die de wet aan hen oplegt de ene meldgroep makkelijker passen dan de andere meldgroep. Zo zijn grote financiële instellingen gewend om een auditfunctie te hebben, terwijl dit voor de gemiddelde autohandelaar iets nieuws is.

De Nederlandse regelgeving op het gebied van het tegengaan van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financieren van terrorisme heeft zijn basis in

richtlijnen van de Europese Unie en standaarden van de internationale Financial Action Task Force (FATF). Omdat criminelen steeds nieuwe manieren vinden om inkomsten uit misdrijven te integreren in de legale economie en steeds nieuwe kanalen vinden via welke terrorisme wordt gefinancierd, dient de wet- en regelgeving op dit gebied met enige regelmaat te worden aangepast. In 2012 zijn de standaarden van de FATF aangescherpt. Deze richtlijnen worden vervolgens in landelijke wetgeving (Wwft) ingebed.

Verder publiceert de FATF de RBA's (RBA staat voor Risk Based Approach) voor diverse meldgroepen. Ook publiceert de FATF driemaal per jaar een lijst van 'High-risk and other monitored jurisdictions.' Tenslotte is er dan nog de evaluatie per land waarvoor Nederland in 2020/2021 aan de beurt is.

In artikel 1a van de Wwft staat beschreven wie instelling zijn en onder welke voorwaarden. Artikel 3 (en verder) beschrijft de door de instelling te nemen maatregelen met betrekking tot het cliëntenonderzoek (zie bijlage voor de volledige tekst van het artikel). Het cliëntenonderzoek houdt o.a. in dat de instelling de cliënt dient te identificeren, diens identiteit dient te verifiëren en de aard en het doel van de zakelijke relatie dient vast te stellen.

Artikel 16 Wwft verplicht de meldplichtige instelling een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, te melden aan de FIU. Artikel 33 (en 34) Wwft legt de meldplichtige instellingen tot slot een bewaarplicht op.

3.2 Financial Intelligence Unit (FIU)

De Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland) is op basis van de Wwft het enige en centrale meldpunt, waar diverse meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden.

De wettelijke taak van de FIU-Nederland staat beschreven in artikel 13 Wwft. De FIU heeft als hoofdtaak om de ongebruikelijke transacties nader te onderzoeken en te verrijken met aanvullende informatie, om te bezien of deze transacties verdacht verklaard kunnen worden en gedeeld kunnen worden met opsporings- en inlichtingendiensten.

Alleen het Hoofd van de FIU-Nederland heeft de bevoegdheid om ongebruikelijke transacties verdacht te verklaren.

Artikel 13.g Wwft geeft de FIU de mogelijkheid informatie uit te wisselen met toezichthouders in verband met meldgedrag van instellingen. Dit kan op initiatief van FIU of op verzoek van de toezichthouder indien er een vermoeden is dat een melder de Wwft niet, of niet goed naleeft. Uit artikel 17 van de Wwft blijkt dat de FIU ten behoeve van de uitvoering van haar taak gegevens of inlichtingen kan opvragen bij een instelling die een melding heeft gedaan of bij een instelling die naar het oordeel van FIU beschikt over gegevens of inlichtingen die relevant zijn voor het analyseren van een melding.

3.3 Toezichthouders

De Wwft kent verschillende toezichthouders die toezicht houden op de naleving van de Wwft, zie hiervoor de website van de FIU. Voor dit signaal zijn de volgende toezichthouders relevant:

- **De Nederlandsche Bank (DNB):** houdt Wwft-toezicht op banken, kredietinstellingen, wisselinstellingen, elektronisch geldinstellingen, betaalinstanties (waaronder MTO's), levensverzekeraars, trustkantoren en verhuurders van safes.
- **Bureau Financieel Toezicht (BFT):** houdt Wwft-toezicht op accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en notarissen.
- **Belastingdienst / Bureau Toezicht Wwft (BTWwft):** houdt toezicht op de makelaars in onroerende zaken, bemiddelaars bij koop en verkoop van aangewezen goederen, kopers en verkopers van goederen van grote waarde, taxateurs, pandhuizen en domicilieverleners.

Een belangrijk onderdeel van het toezicht is het nagaan of de instellingen beschikken over een adequate administratieve organisatie en interne controle. De organisatie van een instelling moet dusdanig op peil zijn dat zij in staat is om cliëntenonderzoek te verrichten en dat medewerkers in staat zijn een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan de FIU. Daarnaast zien de toezichthouders erop toe dat de instellingen ook daadwerkelijk tot de uitvoering van het cliëntenonderzoek overgaan en in voorkomende gevallen melding doen van ongebruikelijke transacties.

3.4 Zicht op meldplichtige instellingen volgens de Wwft

In eerste instantie heeft Maasgeld zich gericht op de meldingen van verdachte transacties (vt's) door MTO's op Rotterdam Zuid. Het aantal MTO's op Rotterdam Zuid was niet voor alle betrokken partijen goed herleidbaar. De oorzaak hiervan is dat de registratie van deze agentschappen bij de Kamer van Koophandel incompleet is. Met de bestaande registratiesystemen van de financiële toezichthouders in Europa is het lastig om een lijst te produceren met de money transfer agentschappen in een bepaald gebied cq land. Dit is gelegen in het feit dat agenten van buitenlandse MTO's worden geregistreerd in het register van de 'homestate' en deze registers vaak geen structuur kennen waaruit eenvoudig is af te leiden in welke Europese landen agenten van de betreffende MTO's actief zijn. DNB heeft daarentegen wel zicht op alle transacties die plaatsvinden en daarmee op de actieve kantoren in Nederland en daarmee ook in een bepaald gebied.

Dit gold ook voor de overige meldplichtige instellingen op Rotterdam Zuid. Deze meldplichtige instellingen doen veel minder meldingen dan de MTO's. Zo zijn er bijvoorbeeld 9200 makelaarskantoren in Nederland waarvan er 107 in Rotterdam Zuid zijn ingeschreven in de registers van de KvK. Daarvan is er één makelaar met een verdachte transactie in de periode van januari 2015 tot juli 2018.

Op de notarissen is volledig zicht blijkt op de website van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB); van de 772 notariskantoren met 10.864 medewerkers in Nederland kwamen in de periode van januari 2015 tot juli 2018 577 meldingen binnen bij de FIU waarvan er 456 als verdachte transacties werden bestempeld. In dezelfde periode is er door deze groep één melding op Rotterdam Zuid gemaakt; dit was een verdachte transactie.

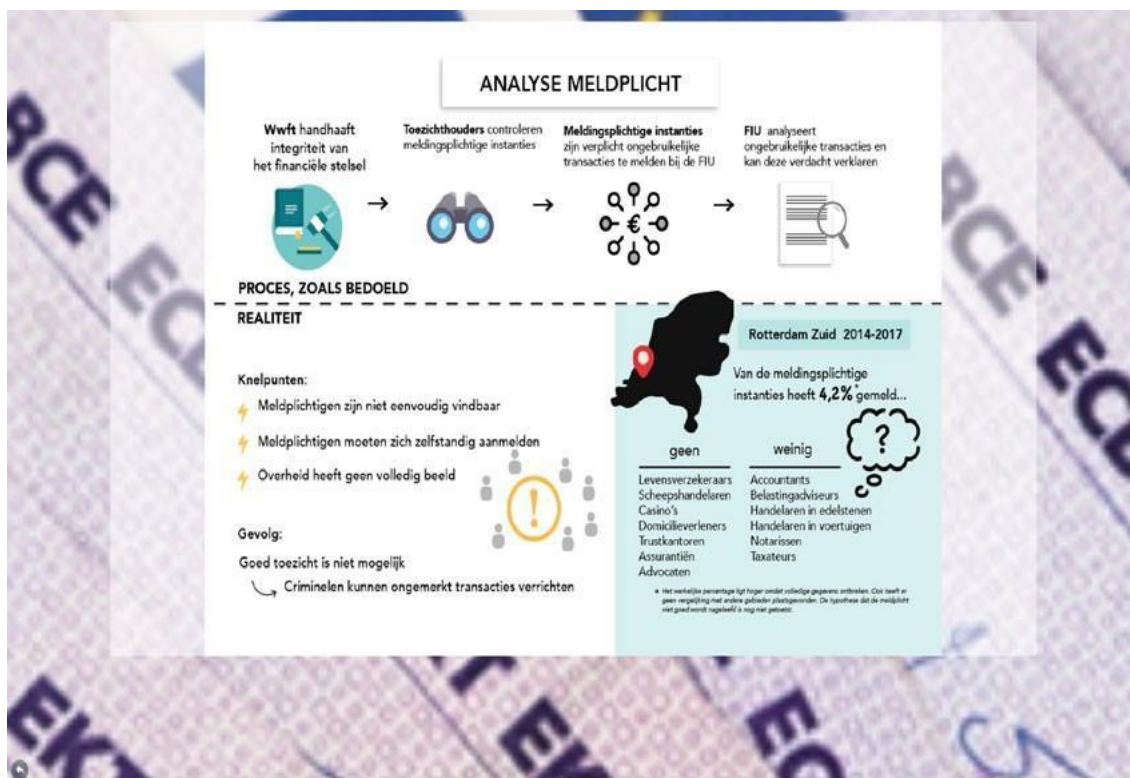
Op basis van een analyse van de FIU-gegevens en de gegevens van de Kamer van Koophandel (KvK) kan het volgende gezegd worden:

1. De KvK zou een overzicht moeten hebben van alle ondernemingen, aangezien die zich in hun register moeten inschrijven. De ondernemer is verantwoordelijk voor de opgave van de juiste branche en het doorgeven van wijzigingen. Of een onderneming een meldplichtige instelling is, is niet uit de systemen van de KvK af te leiden. Enerzijds zijn bepaalde meldplichtige instellingen zoals domicilieverleners als groep niet vindbaar in het handelsregister. De KvK maakt gebruik van zogenaamde SBI-codes bij inschrijvingen. Deze SBI-codes sluiten niet (altijd) aan op de meldgroepen van de Wwft. Anderzijds kunnen ondernemers als groep wel vindbaar zijn in het handelsregister, maar zijn zij slechts onder bepaalde voorwaarden meldplichtig. Denk bijvoorbeeld aan kopers en verkopers van goederen, die alleen een instelling zijn als zij contante transacties hebben van € 10.000 of meer.
2. De meldplichtige instellingen zijn niet altijd volledig in beeld van de toezichthouders. De toezichthouders hebben geen of geen volledige lijsten met meldplichtige instellingen voorhanden en kunnen deze met hun systemen ook niet genereren. Het risico is dat er geen toezicht op de niet juist geregistreerde ondernemingen wordt uitgeoefend, omdat ze niet in beeld zijn bij de toezichthouders. Hierdoor controleren toezichthouders deze ondernemingen niet waardoor foute geldstromen mogelijk buiten het zicht blijven.

Maakt één dienstverlener een melding dan is het noodzakelijk in beeld te krijgen wie de andere dienstverleners waren, zoals bijvoorbeeld bij vastgoedtransacties waar vaak verschillende meldplichtige instellingen (banken, makelaars, taxateurs, notarissen en/of, financiële dienstverleners) betrokken zijn.

- Ondernemingen met een objectieve meldgrens van € 15.000 (sinds 25 juli 2018 is deze grens verlaagd naar € 10.000) melden relatief het minst (zoals advocaten, trustkantoren en makelaars).

Het is niet mogelijk te achterhalen hoeveel ondernemingen die meldplichtig zijn op grond van de Wwft op Rotterdam Zuid actief zijn. Dit geldt met name voor de niet-beschermd beroepen en de niet-vergunningplichtigen als bijvoorbeeld domicilieverleners. Vast staat wel dat in de periode van januari 2014 tot mei 2017 64.978 meldingen van ongebruikelijke transacties gedaan zijn op Rotterdam Zuid. Hiervan zijn er uiteindelijk 6.181 verdacht verklaard.



3.5 Capaciteit toezichthouders

Elke toezichthouder heeft verschillende branches om toezicht op te houden. Per toezichthouder gaat het om vele honderden tot over de honderdduizend instellingen.

Het Bureau Financieel Toezicht

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan en valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2008). Het bureau houdt toezicht op notarissen, gerechtsdeurwaarders, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. In totaal wordt toezicht gehouden op ruim 33.000 kantoren, waarvan er ongeveer 13.000 de functie van een administratiekantoor uitoefenen. Binnen het BFT is er controle vanuit twee aparte afdelingen, namelijk de afdeling Financieel Toezicht en de afdeling Wwft (Smits et al., 2009). Het BFT heeft twaalf toezichthouders in dienst.

Bureau Toezicht Wwft

Bureau Toezicht Wwft valt organisatorisch onder de Belastingdienst/Grote ondernemingen. BTWwft heeft een bezetting van 37 FTE. Sinds de Implementatiewet 4e anti-witwasrichtlijn van kracht is geworden staan circa 104.000 instellingen onder toezicht van BTWwft, waarvan ongeveer 9000 makelaars en taxateurs. BTWwft voert gemiddeld 1400 onderzoeken per jaar uit. Daarbij gaat het in iets minder dan de helft om volledige onderzoeken of waarnemingen ter plaatse (on site inspections). Bij de overige onderzoeken gaat het om bijvoorbeeld compliance gesprekken, deskresearch en/of self assessments (off site inspections).

De Nederlandse Bank

DNB houdt toezicht op 16 providers en 1.000 betaaldienstagenten. Sinds het begin van 2011 dienen alle partijen die actief zijn op de Nederlandse markt op kwartaalbasis alle door haar uitgevoerde moneytransfers aan DNB te rapporteren. DNB analyseert de gerapporteerde transacties en verkrijgt deze met beschikbare openbare informatie. Voor dit toezicht zijn 2 FTE beschikbaar.

3.6 Wijze van toezicht

3.6.1 Algemeen

Het toezicht op de MTO's is gericht op de naleving van regels. Het betreft de naleving van de Wft en Wwft en Sanctiewetgeving.

De werkwijze van de toezichthouders is gebaseerd op een risicoanalyse (risk-based approach (RBA)).

Kern van de risk-based approach is dat een efficiënte balans gezocht wordt tussen enerzijds toezicht en anderzijds de mate waarin risico's (i.c. witwassen en terrorismefinanciering) zich voordoen. Cruciaal in deze approach is de kennis van de risico's die zich voordoen in de betreffende sector. De FATF (Financial Action Task Force) zegt op haar website het volgende over risk-based approach.

The risk-based approach is central to the effective implementation of the FATF Recommendations. A risk-based approach means that countries, competent authorities, and banks identify, assess, and understand the money laundering and terrorist financing risk to which they are exposed, and take the appropriate mitigation measures in accordance with the level of risk.'

Deze risk based approach, gecombineerd met de administratieve check¹ (in plaats van een inhoudelijke) van de toezichthouders maakt dat de ondernemers in veruit de meeste gevallen de enige inhoudelijke toetsing doen op een financiële transactie voor indicaties van witwassen. In de opzet van het toezichtmodel wordt dus te weinig rekening gehouden met eventuele malafide ondernemers die bewust faciliterend zijn aan criminelen om hun geld wit te wassen.

¹ Met administratieve check wordt bedoeld dat de toezichthouder checkt of aan de procesmatige eisen van de Wwft is voldaan (legitimatiebewijs, bewaarplicht etc.)

3.6.2 MTO's

Het toezicht van de home-toezichthouders(providers) ziet erop dat 'hun' providers de systemen en processen ingericht hebben conform de uitgangspunten van de Wft en Wwft (risk-based approach). Providers zijn ervoor verantwoordelijk dat hun betaaldienstagenten de uitvoeringsprocessen én operationele processen conform deze wetgeving hebben ingericht. '

Specifiek over de MTO's wordt het in signaal van de LE het volgende opgemerkt:

'Vanuit de Wft (artikel 1:24) en de Wwft (artikel 24) is DNB als toezichthouder benoemd. Dit betekent dat in het kader van de Wft en Wwft DNB toezicht houdt op providers met een Nederlandse vergunning (zetel) en toezicht houdt op agenten van providers met een buitenlandse zetel die op basis van een Europees Paspoort actief zijn met het verrichten van betaaldiensten in Nederland. Dit betekent dat een buitenlandse toezichthouder formeel verantwoordelijk is voor het toezicht op de bij haar vergunninghoudende providers die in Nederland actief zijn. Door een wijzing van de Wwft in 2010 zijn ook de agenten van buitenlandse providers onder de werkingssfeer van de Wwft komen te vallen. Dit was nodig omdat slechts 15% (cijfers 2015) van de Nederlandse markt van de betaaldienstagenten² werken op basis van een provider met een Nederlandse vergunning. 85% van de betaaldienstagenten in Nederland werkt op basis van de registratie van een provider in het buitenland.'

Omdat DNB Wwft-toezichthouder is op (alle agenten van) zowel Nederlandse als buitenlandse providers heeft DNB de mogelijkheid om toezichtrelevante informatie op te vragen. DNB heeft hieraan invulling gegeven door alle MTO's actief op de Nederlandse op kwartaalbasis te laten rapporteren over alle uitgevoerde transacties op de Nederlandse Markt.

Het toezicht van de home-toezichthouders(providers)³ ziet erop dat 'hun' providers de systemen en processen ingericht hebben conform de uitgangspunten van de Wft en Wwft (risk-based approach). Providers zijn ervoor verantwoordelijk dat hun betaaldienstagenten de uitvoeringsprocessen én operationele processen conform deze wetgeving hebben ingericht.

Vanuit de Wft (artikel 1:24) en de Wwft (artikel 24) is DNB als toezichthouder benoemd voor providers met een Nederlandse vergunning (zetel). Een provider met een buitenlandse vergunning (zetel) die op basis van een Europees Paspoort actief is met het verrichten van betaaldiensten in Nederland, valt primair onder buitenlands toezicht (home-toezichthouder in het land van de zetel). Dit betekent dat een buitenlandse Nationale Bank toezicht houdt op haar providers die in Nederland actief zijn. Uit een quickscan van de Landelijke Eenheid is gebleken dat slechts 15% (cijfers 2015) van de Nederlandse markt van de betaaldienstagenten⁴ werken op basis van een provider met een Nederlandse vergunning. 85% van de betaaldienstagenten in Nederland werkt op basis van de registratie van een provider in het buitenland.

Omdat DNB Wwft-toezichthouder is op (alle agenten van) zowel Nederlandse als buitenlandse providers heeft DNB de mogelijkheid om toezichtrelevante informatie op te vragen. DNB heeft hieraan invulling gegeven door alle MTO's actief op de Nederlandse op kwartaalbasis te laten rapporteren over alle uitgevoerde transacties op de Nederlandse Markt.

Toeicht bij toelating

Op basis van een Europees paspoort kan een provider diverse betaaldienstagenten openen in Europa, die handelen op de vergunning van deze provider in het buitenland. DNB heeft een beperkte rol bij de aanstelling van een betaaldienstagent. DNB toetst de antecedenten van de agent sinds de invoering van PSD2 in het najaar van 2018.

- 2 De Nederlandse markt van betaaldienstagenten in 2015 betrof circa 1300 betaaldienstagenten
- 3 Dit zijn de toezichthouders van het land waar de MTO statutair gevestigd is en haar vergunning heeft aangevraagd.
- 4 De Nederlandse markt van betaaldienstagenten in 2015 betrof circa 1300 betaaldienstagenten

Verdere screening en eventuele toelating van een betaaldienstagent vindt plaats door de provider op wiens vergunning wordt gewerkt.

De notificatieprocedure ziet toe op eisen voor betaaldienstagenten van buitenlandse providers. Zo vermeldt DNB op haar website dat de betaaldienstagent zelf dient te beschikken over controlemechanismen ter voorkoming van witwaspraktijken en terrorismefinanciering door klanten en dat de provider moet voldoen aan betrouwbaarheids- en deskundigheidseisen. De provider levert gegevens aan bij DNB waaruit blijkt dat aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Toezicht in de praktijk

In Nederland verricht DNB analyses op transacties van betaaldienstagenten in Nederland. Deze transacties vraagt DNB elk kwartaal op bij de providers. DNB brengt door middel van intelligente analyses opmerkelijke transacties, klanten en agenten in beeld. Het aandeel van opvallende transacties, opvallende klantenprofielen, netwerken en daarmee de agenten bepalen de hoogte van het risicoprofiel van de provider. Afhankelijk van het risicoprofiel van de provider kan DNB onder andere besluiten tot: (i) het uitvoeren van een toezichtbezoek aan agenten en de provider, het treffen van formele maatregelen (bijv. bestuurlijke boete), het inlichten van de home-toezichthouder,

In de praktijk vindt er evenwel beperkt direct toezicht plaats op de betaaldienstagenten. Deze verantwoordelijkheid is bij de providers belegd. De risk-based approach van de toezichthouder is voornamelijk gericht op tekortkomingen in de naleving van de Wwft-vereisten door providers. Een gebrekkige integere bedrijfsvoering leidt vervolgens tot hogere risico's op het gebied van financiële criminaliteit.

Het toezicht op de integriteit van de eigenaren, uitbaters en medewerkers van betaaldienstagenten vindt middels een antecedentcheck, maar nog onvoldoende plaats en is niet systematisch georganiseerd. Met transactie analyses tracht DNB agenten en daarmee ook de providers in beeld te krijgen die opmerkelijke (netwerken van) transacties verrichten. Analyse van transactie-data door DNB laat echter veel gelegenheid over aan malafide betaaldienstagenten om de wet- en regelgeving te omzeilen. Data gestuurde opsporing is immers nog geen waterdichte werkwijze. Het is de vraag of de middels risk-based approach gezochte balans tussen toezicht en de mate waarin risico's (i.c. witwassen en terrorismefinanciering) zich voordoen, is gevonden. '.

De DNB kijkt immers naar de naleving van de wet en niet of er witgewassen wordt of terrorisme gefinancierd wordt. Opgemerkt moet worden dat de DNB om de resultaten uit het toezicht effect te laten hebben samenwerking nodig heeft met opsporingsinstanties. Om een vergunning in te trekken zijn harde bewijzen nodig. Die kunnen met behulp van opsporing en vervolging verkregen worden.

3.6.3 Makelaars

Uit ervaring van de toezichthouder BTWwft blijkt dat makelaars niet altijd goed op de hoogte zijn wanneer een transactie als ongebruikelijk aangemerkt kan worden. In hun beleving moet het om een verdachte transactie gaan in plaats van om een ongebruikelijke transactie. Hierdoor leggen ze voor zichzelf de lat te hoog en blijven sommige meldingen ten onrechte achterwege. Als niet

of niet volledig gemeld is, betreft dat doorgaans meldingen die op basis van de subjectieve indicator gedaan hadden moeten worden.

In de onderzoeken die BTWwft uitvoert, stelt de toezichthouder veelal vooral omissies in het cliëntenonderzoek vast. Veel omissies cliëntenonderzoek betreffen relatief kleine gebreken. Het gaat dan om onvolledig cliëntenonderzoek, waarbij bijvoorbeeld alleen de plaats van uitgifte van het identiteitsbewijs niet is genoteerd. Verder moet in aanmerking worden genomen dat makelaars sinds enkele jaren ook cliëntenonderzoek moeten instellen bij de wederpartij van hun cliënt. Bij zogenoemde internetmakelaars vormt dit een probleem, aangezien zij het overgrote deel van het verkoopproces aan de verkoper over laten en zodoende geen contact hebben met de wederpartij (meestal de koper).

Niet melders niet in beeld bij toezichthouders

Op Rotterdam Zuid zijn enkele verdachte transacties geweest waarbij makelaars betrokken waren. Eén notaris meldt bij de FIU aangezien voor het passeren van de akte blijkt dat de herkomst van de financiering voor het vastgoedobject veel vragen oproept en als risico-indicatie wordt gezien. De notaris geeft aan bij de makelaar en klant dat hij een melding gaat doen bij de FIU. Hierop geeft de makelaar aan dan niet de akte te willen laten passeren maar liever terug te trekken en een andere notaris te zoeken. De notaris heeft deze transactie uiteindelijk als een voorgenomen en niet uitgevoerde transactie gemeld bij de FIU. De FIU geeft de toezichthouders inzicht in het meldgedrag van de meldplichtige groepen. Dit betekent in deze situatie dat de FIU aan de BFT rapporteert over een notaris die meldt. Wat nog niet (structureel) gebeurt is dat de informatie over de makelaar, die in deze situatie hoogstwaarschijnlijk ook meldplichtig was, gemeld wordt aan Bureau Toezicht Wwft. Zodat ook de makelaar aan een toezichtonderzoek kan worden onderworpen.

Wijze van toezicht

In 2018 zijn in totaal 349 onderzoeken ingesteld bij makelaars en taxateurs. De rakingsgraad is daarbij een kleine 4%. Naast deze toezichtonderzoeken en onderzoeken op afstand (off site inspections) geeft BTWwft, samen met FIU-Nederland, jaarlijks (indien hierom verzocht wordt) enkele presentaties tijdens ledenvergaderingen van de makelaarsverenigingen. Tenslotte vindt er periodiek overleg plaats met de 3 makelaarsverenigingen, FIU-Nederland en het Ministerie van Financiën.

Per 1 januari 2017 telde Nederland circa 9.000 makelaarskantoren. Ruim de helft van alle vestigingen zaten in Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.

De drie grootste makelaarsverenigingen hebben in totaal circa 5.800 leden. Dit betekent dat er ruim 3.000 ongeorganiseerde makelaarsbedrijven actief zijn. Dit zijn onder meer de zeer grote makelaarskantoren die wereldwijd opereren en veelal in commercieel vastgoed makelen. Dit zijn echter maar enkele kantoren in Nederland. De grootste groep die niet aangesloten zijn, zijn de wat kleinere ondernemingen die veelal vanwege het kostenaspect, wat een lidmaatschap met zich meebrengt, afzien van zo'n lidmaatschap. Daarnaast mag iedereen zich tegenwoordig makelaar noemen en kan men bij wijze van spreken zo vanaf zolder beginnen. De ongeorganiseerde makelaars hebben niets te maken met bindende voorwaarden en vastgestelde tarieven die verenigingen hanteren, maar zijn alleen gehouden aan de wettelijke voorschriften, zoals de Wwft.

In 2018 is de Leidraad voor makelaars en taxateurs geheel herschreven en geüpdatet naar de nieuwe sinds 25 juli 2018 geldende wetgeving.

3.6.4. Notarissen

In het onderzoek 'De notaris - het melden van ongebruikelijke transacties' (Boom, 2019) is onderzocht in hoeverre en op welke wijze het notariaat voldoet aan de verplichtingen tot het melden van ongebruikelijke transacties op het gebied van vastgoed. Dit onderzoek is verricht aan de hand van wetgeving, interviews met diverse experts en een enquête afgenomen onder notarissen⁵ in de regio Rotterdam.

Gedurende het onderzoek kwam naar voren dat er vanuit het notariaat veel aan wordt gedaan om te kunnen voldoen aan de eisen van de Wwft en hiermee invulling te geven aan het herkennen en melden van ongebruikelijke transacties. De wetgeving is complex en aan veel verandering onderhevig. Dit maakt het lastig voor de notaris om op de hoogte te blijven van alle ontwikkelingen.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de kennis van de notarissen waarschijnlijk niet altijd volledig is en om deze reden niet alle ongebruikelijke transacties worden herkend en gemeld. Daarnaast lijkt van de notariskantoren de eenmanszaak (eenpitter) het meest kwetsbaar te zijn. Zij hebben de meeste moeite om aan de eisen van de Wwft te voldoen. Het is dan ook waarschijnlijk dat het risico van het niet herkennen en melden van ongebruikelijke transacties bij de eenpitter hoger is dan bij middelgrote en grote kantoren.

Toepassing Wwft door de notaris

De Wwft is primair geschreven voor banken en later is het toepassingsbereik uitgebreid naar onder andere notarissen. Dit maakt de implementatie van de wet complex. De Wwft stelt een aantal eisen aan de notaris, namelijk een cliëntenonderzoek, opleiding, administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) en verplicht de notaris tot het melden van ongebruikelijke transacties. Naast de verplichtingen van de Wwft en de verplichtingen in de Wet op de Notarisambt, stelt jurisprudentie nog aanvullende eisen van het notariaat. Deze eisen zijn een kritische houding, zorg- en waarschuwingsplicht, onderzoeksplicht en de administratieve verordeningen over de kennis van wet- en regelgeving, waaronder de handleiding Wwft van de KNB. De auditoren van de KNB doen peerreviews bij notarissen waarbij ook de naleving van de Wwft wordt betrokken.

De Wwft is een wetgeving die veel veranderingen ondergaat en veel investering vraagt om op de hoogte te blijven. Vanuit onder andere de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en het BFT (Bureau Financieel Toezicht) is voor de wetgeving en de praktische toepassing hiervan veel aandacht. Aan de praktische toepassing wordt invulling gegeven door het opstellen van onder andere leidraden (en handleiding Wwft) die toelichting geven op de toepassing van de Wwft en subjectieve transacties handreikingen. Ondanks deze handreikingen blijkt dat een kwart van de respondenten aangeeft niet onvoldoende en soms onvoldoende bekend is wanneer er sprake is van een ongebruikelijke transactie.

Wijze van toezicht

Het BFT werkt met een bezetting van 12 Wwft-toezichthouders op naar schatting 33.000 instellingen. Het is dan ook de vraag hoe effectief een toezichthouder onder deze omstandigheden kan zijn. In het recent evaluatierapport BFT 2018 wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het BFT geëvalueerd. Het toezicht door het BFT wordt hierin bestempeld als kwalitatief degelijk, in toenemende mate risico gestuurd en sterk gericht op het opsporen en bestrijden van normoverschrijding. De dominante risico-opvatting in de dagelijkse toezichtpraktijk is sterk afgebakend: mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving door individuele

5 *Aan de enquête hebben 11 notarissen meegewerkt die werkzaam zijn op het gebied van vastgoed en werkzaam zijn bij een middelgroot tot groot kantoor. Aan de enquête hebben geen notarissen meegewerkt die werkzaam zijn bij een klein kantoor/eenmanszaak.*

ondertoezichtgestelden. De uitvoering van het toezicht die volgt uit deze strategie is gedegen en gestructureerd. Het BFT is sterk gefocust op het primaire toezicht proces, er is weinig aandacht voor de bredere context van het toezicht. Het BFT is sterk gericht op het afgebakende primaire proces: aangeleverde data en signalen beoordelen en prioriteren, bijzondere onderzoeken uitvoeren en handhaven bij normoverschrijdingen. Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van ondertoezichtstaande instellingen of (maatschappelijke) schade door niet-naleving. Er is beperkte duiding over de staat van de sector, nieuw opkomende risico's en hoe toezicht daarop kan reageren. De risico-identificatiefunctie wordt beperkt geëvalueerd en er is weinig zicht op de mate waarin handhaving leidt tot gedragsverbetering. Het is daarmee onduidelijk hoe scherp het zicht is op risico's en in welke mate de handhaving effectief is. Dit punt wordt versterkt doordat het lastig is om op basis van de regulier aangeleverde (kwartaal)cijfers kwaadwillende ondertoezichtstaanden te identificeren.

Stouten stelt in het onderzoek de witwasmeldplicht (2012) dat om vast te stellen wat het gewenste handavingsniveau is nauwkeurig, vastgesteld moet worden wat het nalevingsniveau is. In 2009 heeft de Evaluatiecommissie BFT (2009) al gesteld dat het BFT vanwege zijn beperkte capaciteit niet daadwerkelijk in staat is om adequaat toezicht te houden op 'deze omvangrijke en voor een deel in wisselende graad van georganiseerdheid verkerende beroepsbeoefenaren, waardoor er slechts de schijn van toezicht wordt gewekt.' Nu, bijna 10 jaar verder, werkt het BFT nog steeds met eenzelfde bezetting en is er nog niet onderzocht wat het gewenste handavingsniveau is en dus benodigd voor een effectief toezichthouder.

3.6.5. Naleving melden van ongebruikelijke transacties door administratiekantoren

In 2007 is in slechts 13% van de gevallen een regulier onderzoek ingesteld naar administratiekantoren door BFT. Dit percentage zou tegenwoordig zelfs nog lager liggen: maar 10% van de reguliere onderzoeken wordt uitgevoerd naar zowel accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren (Stouten, 2012). Van de toen 10.000 administratiekantoren in Nederland worden er daarmee maximaal 1000 – en waarschijnlijk veel minder – gecontroleerd, waardoor het ernaar uit ziet dat de informatiepositie niet snel verbeterd zal worden. De kans op een bezoek van het BFT als reguliere vrije beroepsbeoefenaar op grond van de Wwft, wordt gezien als slechts 0,6% (Algemene Rekenkamer, 2008).

Rol van BFT

Volgens Smits et al (2009) heeft het BFT niet op papier gezet hoe ze op structurele wijze risicoanalyses en het toezicht op de Wwft uitvoeren. Er is geen sprake van een gestructureerde controle op de gehele groep die onder toezicht staat. Het is echter bijzonder lastig om op basis van een gedegen risicoanalyse toezicht te houden op administratiekantoren: omdat de focus van het BFT voornamelijk gelegen lag op het notariaat en er is sprake van een beperkte informatiepositie op de vrije beroepsbeoefenaren. Een risicoanalyse zal daarom altijd zijn beperkingen hebben wanneer deze gebaseerd is op zijn eigen gebruikte informatie. Uit het WODC rapport komt het volgende naar voren: "Gegeven deze situatie heeft het BFT in de evaluatieperiode duidelijk stappen gezet om te komen tot een praktisch uitvoerbare en op hoofdlijnen effectieve strategie. Er is een duidelijke verschuiving naar risicogericht bijzonder onderzoek waarneembaar, en bovendien wordt sinds 2016 ook het regulier onderzoek risicogericht uitgevoerd op basis van een digitale selfassessment (DIGIN). Dit is een goed voorbeeld van instrumentontwikkeling."

Het BFT heeft de applicatie DiginWwft gemaakt. Met deze applicatie wil het BFT bij kleine administratiekantoren de Wwft verder onder de aandacht brengen en de naleving ervan bevorderen. In de eerste fase krijgen diverse administratiekantoren een uitnodiging om een vragenlijst via DiginWwft in te vullen. De kantoren worden gekozen op basis van het ingeschatte risico. De vragenlijst bevat vragen betreffende onder andere de vooropleiding van de boekhouder. In de tweede fase volgen online assessments. Naar aanleiding van de uitkomsten van de applicatie en de online assessment, zijn al bezoeken bij administratiekantoren door het BFT afgelegd. Uit het jaarverslag van het BFT blijkt dat zij bij het notariaat 95 onderzoeken hebben uitgevoerd bij kantoren met in bijna alle gevallen één of meerdere bevindingen (normschendingen) per onderzoek. Er stonden eind 2018 35 notariskantoren op hoog risico. Sinds 2015 tracht het BFT met het project Digin Wwft de naleving van de Wwft bij kleine administratiekantoren naar een hoger niveau te tillen. In 2018 zijn bijna 2.000 brieven verstuurd (2017: ruim 1.300 brieven). Het aantal instellingen dat in 2018 een melding van een ongebruikelijke transactie heeft gedaan is zowel absoluut als relatief gestegen ten opzichte van 2017. Uit analyses door het BFT van het meldgedrag van instellingen is naar voren gekomen dat in de afgelopen vijf jaar 99 instellingen zich bij de FIU-NL als melder hebben gemeld, nadat het BFT een onderzoek heeft uitgevoerd of nadat de instellingen een brief hebben ontvangen in het kader van het Digin Wwft-project.

Met betrekking tot het project Digin Wwft worden per regio grote groepen administratiekantoren aangeschreven. In Rotterdam zijn in september 2017 700 administratiekantoren aangeschreven.

3.7. Consequenties overtreden Wwft

Er is een belangrijke rol weggelegd voor de beroepsorganisaties om hun leden te informeren over de werking van de Wwft en het up-to-date houden van kennis. Het probleem hierbij is dat niet iedere ondernemer is aangesloten bij een beroepsorganisatie. Niet-aangesloten ondernemingen worden niet vanuit de brancheorganisatie op de hoogte gehouden over de plichten die de Wwft oplegt. Niet iedere branche heeft bovendien een beroepsorganisatie en vaak is het aansluiten bij een beroepsorganisatie op basis van vrijwilligheid.

Tijdens een onderzoek kan een toezichthouder erachter komen dat de Wwft niet of niet juist wordt nageleefd. Dit is een economisch delict in de zin van de Wet op economische delicten (hierna: WED) (Van Kampen, 2011). Wanneer er geen cliëntenonderzoek is verricht, mag de transactie niet verricht worden. Het is strafbaar om geen (of niet tijdig) cliëntenonderzoek te verrichten (artikel 2, 2a, 3, 4, 5 en 8 Wwft). Het opzettelijk (kleurloze opzet) niet doen van een melding of van het uitvoeren van een cliëntenonderzoek is een strafbaar feit op grond van de WED. De strafbedreiging is hoog: men kan tot zes jaar gevangenisstraf krijgen en/of een geldboete van de vijfde categorie (€82.000). Er kan ook een bestuurlijke boete worden opgelegd, deze kan oplopen tot een bedrag van €10.000.000,-.

4. Conclusie

De Wwft beoogt -zoals de naam al aangeeft- witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Uit het vorenstaande blijkt dat dit doel niet kan worden bereikt vanwege de knelpunten die zich op allerlei fronten voordoen.

De meest prangende knelpunten zijn:

- het beperkte zicht van toezichthouders op meldplichtige instellingen
- het gebrek aan capaciteit bij de toezichthouders; en
- de wijze van toezicht.

Deze knelpunten worden hieronder nog kort toegelicht.

Daarnaast is de regelgeving streng wanneer het gaat om informatie-deling tussen toezichthouders en de FIU. En blijkt er beperkt onderzoek naar niet-melders door de overheidsinstanties.

4.1. Toezicht

4.1.1 Geen register

Er is geen volledig en actueel overzicht van meldplichtige instellingen in Nederland, waardoor goed toezicht niet mogelijk is.

4.1.2. Beperkt toezicht

Elke toezichthouder heeft verschillende branches om toezicht op te houden. Per toezichthouder gaat het om vele honderden tot ruim honderdduizend instellingen waar geen volledig beeld van is. Zo werkt het BFT met een bezetting van ca. 12 Wwft-toezichthouders op ca 30.000 instellingen. De DNB is voor wat betreft handhaving op 85% van de betaaldienstagenten afhankelijk van buitenlandse toezichthouders. Bureau Toezicht Wwft geeft aan dat de rakingsgraad 4% is op de makelaars en taxateurs. De kans op een bezoek van het BFT als reguliere vrije beroepsbeoefenaar op grond van de Wwft, wordt in 2008 gezien als slechts 0,6%. Vermoedelijk is dit percentage sindsdien zelfs gedaald. Het is dan ook de vraag hoe effectief een toezichthouder onder deze omstandigheden kan zijn.

4.1.3. Wijze van toezicht

Het toezicht is, zo blijkt uit de onderzoeken naar de meldgroepen MTO's, makelaars, notarissen en administratiekantoren, risk-based en/of administratief van aard. Er is een administratieve controle door de toezichthouder die toetst of er onderzoek is verricht zoals de wetgeving dit voorschrijft. Het is de vraag of de middels risk-based approach gezochte balans tussen toezicht en de mate waarin risico's (i.c. witwassen en terrorismefinanciering) zich voordoen, is gevonden. Daarnaast is zeer zorgelijk dat in het proces van de Wwft nauwelijks rekening wordt gehouden met malafide ondernemers die criminelen bewust behulpzaam zijn bij het witwassen van hun criminele vermogen. Toezicht is niet zo ingericht dat er een grote kans is dat malafide ondernemers zichtbaar worden voor de toezichthouder, die daarna een signaal kan afgeven aan de opsporingsdiensten (en vice versa). Daarnaast is het toezicht op de medeplichtige instellingen nu versnipperd over verschillende toezichthouders. Meer verbinding en samenwerking is wenselijk.

4.2. Verbinding FIU en toezichthouders

4.2.1. Onderling communicatie FIU & toezichthouders

De informatieverstrekking van de FIU naar de toezichthouders gebeurt nu geautomatiseerd en op geaggregeerd niveau eens per kwartaal. Ook verstrekt de FIU informatie ten aanzien van de melders aan de toezichthouder, de ondernemingen die zich dus goed houden aan de wetgeving. De informatie van de FIU die aan de toezichthouder wordt verstrekt bevat gegevens over het aantal meldingen per melder. Dit zegt nog niets over de tijdigheid, juistheid en volledigheid van de meldingen. En het zegt niets over het feit of alle meldingen die hadden moeten worden gedaan ook daadwerkelijk verricht zijn.

Interessanter is voor de toezichthouders te weten welke ondernemingen blijkens de meldingen van andere ondernemingen niet lijken te melden bij de FIU zodat daar een controle kan plaatsvinden. Tot juli 2018 was het pas mogelijk dat de FIU deze gegevens doorgeeft aan de toezichthouders wanneer door de FIU is aangetoond dat de onderneming meldplichtig was. Dit stond beschreven in de Memorie van Toelichting bij de totstandkoming van de Wwft in 2008. Deze drempel was te hoog want ook voor de vermoedelijk niet meldende ondernemingen kan de toezichthouder een controle uitvoeren.

Bij de “nieuwe” Wwft (wetswijziging 25 juli 2018) lijkt er echter meer ruimte voor de FIU om ook de inhoud van de meldingen te delen met de toezichthouders. Onduidelijk is of de FIU van deze ruimte gebruik gaat maken.

4.2.2. Onderzoek niet-melders

In strafrechtelijke onderzoeken worden niet-melders gezien, maar aan deze bevindingen wordt nog niet altijd opvolging gegeven. Voorheen werd onder regie van het OM een klein gedeelte van de niet-melders aangepakt tijdens actieweken en strafrechtelijk vervolgd, met als doel de naleving van de regels van de Wwft te verbeteren. Dit project is afgelopen. Inmiddels is dit een reguliere werkstroom. Strafrechtelijk onderzoek is een signaal naar de meldplichtige instellingen dat niet melden strafbaar is en geen optie is. Maar dat is dus niet afdoende.

5. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen worden aanbevelingen geformuleerd die op landelijk niveau opgepakt dienen te worden om een oplossing te creëren voor de geconstateerde knelpunten.

5.1. Register

Zorg dat inzichtelijk wordt welke meldplichtige partijen actief zijn in ons land. Ontwikkel een Wwft-melders-register of sluit aan bij een bestaand register. Leg hierin vast welke instellingen meldplichtig zijn onder de Wwft en onder welke meldgroep zij vallen. In enkele gevallen zoals de MTO sector zal hier zelfs op Europees niveau over gesproken moeten worden. Dit register dient o.a. te worden gebruikt door de toezichthouders en FIU. De handhaving wordt hiermee effectiever en efficiënter. Dit register kan eventueel worden (door)ontwikkeld door de Kamer van Koophandel; wanneer nieuwe ondernemers zich inschrijven bij de KvK, worden zij verplicht zich ook in te schrijven in het Wwft-melders-register.

5.2. Balans in capaciteit

Breng balans aan tussen het aantal beschikbare fte's bij de toezichthouders en het aantal meldplichtige instellingen. Het toezicht op de meldplichtige instellingen is in het algemeen zeer beperkt gebleken.

5.3. Wijze van toezicht

Het toezicht van de toezichthouders van de Wwft bestaat nu voornamelijk uit controle op dossierniveau en daarmee de klanten van de ondernemingen. Het is noodzakelijk om het toezicht daarnaast ook in te richten op eventuele malafide ondernemers. Denk hierbij bijvoorbeeld aan prioritering van alle toezichthouders op ondernemers die een strafblad hebben met voor vermogenscriminaliteit relevante delicten. Dit vraagt om meer gegevensuitwisseling tussen Justitie en de toezichthouders.

5.4. Communicatie toezichthouder en FIU

Vergemakkelijk het delen van informatie tussen toezichthouders en FIU (vice versa). De drempel is voor de FIU zeer hoog en hierdoor blijven de mogelijke niet-melders voor de toezichthouders onbekend. Indien dit wel mogelijk is, kunnen toezichthouders gemakkelijker

niet-melders in kaart brengen, en dus ook effectiever toezicht houden en handhaven.

Bijlage | Artikel 3

1. Een instelling verricht ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoek.
2. Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om:
 - a. de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren;
 - b. de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt te identificeren en redelijke maatregelen te nemen om zijn identiteit te verifiëren, en indien de cliënt een rechtspersoon is, redelijke maatregelen te nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt;
 - c. het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen;
 - d. een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden;
 - e. vast te stellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt daartoe bevoegd is en in voorkomend geval de natuurlijke persoon te identificeren en diens identiteit te verifiëren;
 - f. redelijke maatregelen te nemen om te verifiëren of de cliënt ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een derde.
3. Indien een cliënt handelt als trustee van een trust of ten behoeve van een andere juridische constructie strekt het in het eerste lid bedoelde cliëntenonderzoek zich tevens uit tot de trust of juridische constructie, met overeenkomstige toepassing van de maatregelen, bedoeld in het tweede lid. Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in dat geval eveneens in staat om vast te stellen of de cliënt bevoegd is op te treden als trustee van een trust of ten behoeve van een andere juridische constructie.
4. Indien een cliënt optreedt als vennoot van een personenvennootschap strekt het in het eerste lid bedoelde cliëntenonderzoek zich tevens uit tot de personenvennootschap, met overeenkomstige toepassing van de maatregelen, bedoeld in het tweede lid. Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in dat geval eveneens in staat om vast te stellen of de natuurlijke persoon die de vennoten in de personenvennootschap vertegenwoordigt daartoe bevoegd is en, in voorkomend geval, om die persoon te identificeren en diens identiteit te verifiëren.
5. Een instelling verricht het cliëntenonderzoek in de volgende gevallen:
 - a. indien zij in of vanuit Nederland een zakelijke relatie aangaat;
 - b. indien zij in of vanuit Nederland een incidentele transactie verricht ten behoeve van de cliënt van ten minste € 15.000, of twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van ten minste € 15.000;
 - c. indien er indicaties zijn dat de cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme;
 - d. indien zij twijfelt aan de juistheid of volledigheid van eerder verkregen gegevens van de cliënt;
 - e. indien het risico van betrokkenheid van een bestaande cliënt bij witwassen of financieren van terrorisme daartoe aanleiding geeft;
 - f. indien er, gelet op de staat waarin een cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft, een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat;
 - g. indien zij in of vanuit Nederland een incidentele transactie verricht ten behoeve van de cliënt of de trust, inhoudende een geldovermaking als bedoeld in artikel 3, negende lid, van de verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie, ten bedrage van ten minste € 1.000.

6. Een instelling als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel i, verricht cliëntenonderzoek indien zij in of vanuit Nederland een incidentele transactie verricht ten behoeve van de cliënt van ten minste € 10.000 in contant geld, of twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van ten minste € 10.000 in contant geld.
- 7 In afwijking van het vijfde lid, onderdeel b, verricht een instelling als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel j, cliëntenonderzoek indien zij in of vanuit Nederland een incidentele transactie verricht ten behoeve van de cliënt van ten minste € 2.000,- bij het ophalen van een prijs of het aangaan van een weddenschap, of twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van ten minste € 2.000,- of meer.
- 8 Een instelling stemt het cliëntenonderzoek aantoonbaar af op de risicogevoeligheid voor witwassen of financiering van terrorisme van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie
9. Een instelling houdt bij het bepalen van de risicogevoeligheid, bedoeld in het achtste lid, tenminste rekening met de in bijlage I bij de vierde anti-witwasrichtlijn genoemde risicovariabelen.
10. Het eerste tot en met het negende lid en het elfde lid zijn niet van toepassing op een instelling als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel k.
11. Een instelling neemt redelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat de gegevens die ingevolge het tweede tot en met vierde lid zijn verzameld over daar bedoelde personen, actueel gehouden worden.
12. In dit artikel wordt verstaan onder personenvennootschap: een maatschap als bedoeld in artikel 1655 van boek 7A van het Burgerlijk Wetboek, een vennootschap onder firma als bedoeld in artikel 16 van het Wetboek van Koophandel en een commanditaire vennootschap als bedoeld in artikel 19 van het Wetboek van Koophandel, alsmede een maatschap of vennootschap naar buitenlands recht die met een van deze rechtsvormen vergelijkbaar is.
13. Voor de toepassing van het tweede lid wordt, indien de in het eerste lid bedoelde verplichting rust op een tussenpersoon als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel h, onder cliënt mede verstaan: de wederpartij van de cliënt bij een door bemiddeling van de tussenpersoon tot stand gebrachte en gesloten overeenkomst inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen.
14. In geval van een trustkantoor als bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel f, dat diensten verleent als bedoeld in de begripsomschrijving van trustdienst in artikel 1, eerste lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018:
 - a. wordt onder cliëntenonderzoek in de zin van het eerste lid verstaan de maatregelen die zijn voorgeschreven krachtens hoofdstuk 4 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 en die worden uitgevoerd voorafgaand aan of bij de uitvoering van een dienst of het aangaan van een zakelijke relatie;
 - b. zijn het tweede tot en met het negende lid en elfde lid niet van toepassing.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2008). Bestrijding witwassen en terrorisme financiering. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers.
- Boom, M. (2019). De Notaris. Het melden van ongebruikelijke transacties (master thesis).
- Bureau Financieel Toezicht (2014). Het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht van de WWFT in tien stappen: handleiding voor advocaten, notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Utrecht, Nederland: BFT.
- Bureau Financieel Toezicht (2017). Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2017. Utrecht, Nederland: BFT.
- Bureau Financieel Toezicht (2018). Jaarverslag Bureau Financieel Toezicht 2018. Utrecht, Nederland: BFT.

- Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht. „Toezicht en inzicht. Een helder denkraam.” augustus 2009.
- Hers, J., Rougoor, W., Biesenbeek, C., Beusekom, H., Barth, R. (2018). Evaluatie BFT. WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Faure, M., Nelen, H., & Philipsen, N. (2009). Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers. Maastricht, Nederland: METRO, Universiteit Maastricht.
- Kampen, P.T.C. van (2011). In: Kristen, F. G. H., Lamp, R. M. I., Lindeman, J. M. W. & Luchtman, M. J. J. P. Bijzonder strafrecht: Strafrechtelijke handhaving van sociaaleconomisch en fiscaal recht in Nederland. Den Haag, Nederland: Boom Lemma Uitgevers (pp. 143 – 178).
- Lammers, J., Bloem, B., Bottenberg, M., Ketelaar, B., Lam, J., Russelman, M. & Zarazaga, C. (2008). Witwassen: Verslag van een onderzoek voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2008. Rotterdam, Nederland: Korps landelijke politiediensten (KLPD).
- Smits, J., Struiksmā, N. & Heuvel, M. van de (2009). Systeem in zaken: een evaluatie van de effectiviteit en de doelmatigheid van Bureau Financieel Toezicht. Den Haag, Nederland: WODC.
- Stouten, M. (2012). De witwasmeldplicht: omvang en handhaving van de witwasmeldplicht voor juridische en fiscale dienstverleners. Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers.
- Unger, B. (2008). Effectiviteit van anti-witwasbeleid in Nederland. Economisch Statistische Berichten, 93 (4543S), 45-50.
- Verrest, P. A. M. (2008). De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Ars Aequi, 11, 823 – 830.

Websites

- <https://www.fiu-nederland.nl>
- <https://www.cbs.nl>
- <https://www.knb.nl/stream/factsheet-leden-en-medewerker>
- <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/risk-based-approach-banking-sector.html>
- <https://www.bureauft.nl/2017/09/28/informatie-over-wwft-voor-administratiekantoren-in-rotterdam/> • <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-224239.jsp>

Kamerstukken

Kamerstukken 2018Z15884

RIEC Rotterdam

Bezoekadres: Halvemaanpassage 90, Rotterdam
Postadres: Postbus 70012, 3000 KP, Rotterdam
Telefoon: (010)267 29 44

www.riec.nl

Oktober 2019

