

Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Tweede Kamer over het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

Transparency International Nederland (hierna: TI-NL) heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet plan van aanpak witwassen (hierna: het wetsvoorstel), dat op 20 oktober 2022 is aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.¹ Het doel van het wetsvoorstel is om witwaspraktijken en het financieren van terrorisme beter tegen te gaan. Het wetsvoorstel geeft TI-NL aanleiding tot een reactie hierop. Met deze reactie beogen we een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van goede wet- en regelgeving. Dat doen we vanuit onze expertise en ervaring als non-gouvernementele organisatie die zich richt op een wereld waarin de overheidsdiensten, de politiek, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld én burgers vrij zijn van corruptie.

De maatschappelijke urgentie om witwassen tegen te gaan is groot. Witwassen ondergraaft het vertrouwen van de burger in de financiële sector. Criminelen gebruiken het witgewassen geld voor eigen gewin en om verdere criminele activiteiten mee te financieren. In eerder onderzoek is berekend dat jaarlijks bijna 16 miljard wordt witgewassen in Nederland, gerelateerd aan drugshandel, mensenhandel en fraude, waaronder corruptie. Het feitelijke getal wordt nog hoger ingeschat en waarschijnlijk is dit slechts het topje van de ijsberg. Uiteindelijk betaalt de gewone burger hiervoor de prijs, niet alleen via hogere belastingen, maar ook doordat de samenleving onveiliger wordt en de rechtsstaat wordt ondermijnd. Tegelijkertijd dient die bestrijding niet te leiden tot beperkingen van de financiële dienstverlening, want ook die raken de burger.

Over het algemeen doet het wetsvoorstel te weinig aanzet tot een meer gerichte en risico-gebaseerde aanpak tegen witwassen. Ook is er te weinig kennis(deling) over hoe de voorgestelde maatregelen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering in de praktijk werken. Tenslotte zijn de structurele nalevingskosten van het wetsvoorstel enorm en de vraag is of de middelen zo op de meest effectieve manier ingezet worden in de strijd tegen witwassen.

Het wetsvoorstel noemt in ieder geval drie belangrijke wijzigingen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft):

1. Het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf €3000,-
2. Het gezamenlijk monitoren van transacties door banken
3. Het uitwisselen van gegevens tussen instellingen bij cliëntonderzoek

Hieronder wordt elke maatregel besproken, met een focus op het doel en een reflectie vanuit TI-NL.

1. Het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf €3000,-

Met de eerste maatregel wordt beoogd het gebruik van grote sommen contant geld te beperken. Grootschalig betalen met contant geld wordt verder aan banden gelegd in de strijd tegen witwassen doordat het handelaren wordt verboden meer dan €3.000 contant aan te nemen, waar dat nu nog €10.000 is. Daarbij wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de resultaten van een aantal wetenschappelijke studies die aantonen dat het gebruik van contant geld een grote rol speelt bij het faciliteren van witwassen.² Contant geld is moeilijk traceerbaar en daarmee aantrekkelijk voor

¹ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c0ae97133810501e1fb828725ad57405dd063914/1/pdf/bijlage-1-wetsvoorstel-plan-van-aanpak-witwassen.pdf>

² <https://open.overheid.nl/repository/ronl-79f960829541867a097f266c1170ef363bba7394/1/pdf/bijlage-2-memorie-van-toelichting-wv-plan-van-aanpak-witwassen.pdf>

criminelen die hun inkomsten en vermogen willen verhullen. Er is echter geen aandacht geschonken aan onderzoek dat het nut van contantengrenzen weerlegt. Daaruit blijkt dat de contantengrens er op den duur voor zorgt dat er door criminelen naar alternatieven wordt gezocht om dit verbod te omzeilen. In plaats van contant geld worden andere middelen gebruikt om aan de fiscus te ontkomen of de criminele geldstromen te verhullen, middelen die maar lastig te controleren en / of te onderzoeken zijn zoals bijvoorbeeld ondergronds bankieren of via cryptogeld. Met andere woorden, contantengrenzen kunnen er ook voor zorgen dat misdaad juist georganiseerd wordt en dat lijkt het tegenovergestelde resultaat van wat men met de wetswijziging wil bereiken.³

Voor de hoogte van het bedrag is naar onze zuiderburen in België gekeken die een ‘contantengrens’ hanteren van €3.000,-.⁴ Het hanteren van vergelijkbare contantengrenzen moet ervoor zorgen dat criminelen hun witwaspraktijken niet verplaatsen naar omliggende landen met minder hoge eisen. Desalniettemin hanteren omliggende EU-landen wel degelijk verschillende contantengrenzen. Het risico op een waterbedeffect, waarbij criminaliteit zich verplaatst naar andere (buur)landen met soepelere regels, is hierbij groot. Witwassen via contanten wordt met dit voorstel wellicht bemoeilijkt in Nederland, maar juist verder aangewakkerd in andere EU-lidstaten waar de grens van €10.000 euro geldt. TI NL pleit dan ook voor een uniforme grens voor alle EU-lidstaten.

Volgens de memorie van toelichting houdt (in principe) de minister van Financiën toezicht op het verbod voor handelaren om transacties boven €3.000,- contant te verrichten.⁵ In de praktijk wordt dit toezicht uitgeoefend door het Bureau Toezicht Wwft ondergebracht bij de Belastingdienst. De fiscus krijgt een behoorlijke rol toegedicht in het uitvoeren van het wetsvoorstel en heeft daarom de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel getoetst, met in het bijzonder de contantengrens.⁶ Naast de te verwachten kosten (incidentele kosten van €4,2 miljoen, structurele kosten ruim €2,5 miljoen), verwacht de fiscus structureel 26 fte en incidenteel 3,5 fte nodig te hebben om toezicht en handhaving uit te voeren. Het is de vraag of dit realistisch is met de krappe arbeidsmarkt en een Belastingdienst die volgens staatssecretaris Van Rij kampt met een “samenkomst van uitdagingen” en “onvoldoende capaciteit om alle beleidsmatige en politieke wensen uit te voeren”.⁷

2. Het gezamenlijke monitoren van transacties door banken

Financiële instellingen zoals banken vervullen een poortwachtersfunctie in het kader van de Wwft. Zij moeten voorkomen dat het betalingssysteem opzettelijk wordt gebruikt voor een ander doel dan waar het voor dient, namelijk witwassen of financiering van terrorisme. Deze instellingen moeten daartoe voortdurend onderzoek doen naar witwasrisico's bij (potentiële en bestaande) cliënten en de daarmee verband houdende transacties monitoren. Zij zijn verplicht om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU. Deze verplichtingen vloeien voort uit Europese regelgeving die in Nederland is verwerkt in de Wwft. Er wordt benadrukt dat deze “maatschappelijke taak kennis en investeringen vereist”. Het is belangrijk op te merken dat het wetsvoorstel een grote rol neerlegt bij het bankwezen terwijl de verantwoordelijkheid van risicobeoordeling en monitoren bij alle poortwachters zou moeten liggen.

³ <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFC-06-2017-0058/full/pdf?title=report-on-the-debate-regarding-eu-cash-payment-limitations>

⁴ <https://www.vlaanderen.be/consumenzaken/tot-welk-bedrag-mag-u-een-factuur-cash-betalen>

⁵ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-79f960829541867a097f266c1170ef363bba7394/1/pdf/bijlage-2-memorie-van-toelichting-wv-plan-van-aanpak-witwassen.pdf>

⁶ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-6efbc667638f44206b7e628def5f122432bc6fa6/1/pdf/uitvoeringstoets-belastingdienst-verbod-contante-betalingen-tot-3000.pdf>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/nieuws/2022/12/15/jaarplan-belastingdienst-2023-werken-aan-een-stabiele-toekomst>

Dit kan als gevolg hebben dat de overige poortwachters zich onvoldoende verantwoordelijk voelen en het nalaten melding te doen. Hier zou meer aandacht voor moeten zijn in het wetsvoorstel.

Financiële instellingen spelen uiteraard een sleutelrol bij het voorkomen dat criminelen toegang krijgen tot het financiële systeem maar volgens TI-NL zouden niet álle ogen gericht moeten zijn op die financiële instellingen. Bovendien kun je je afvragen of deze uitbreiding in de praktijk wel uitgevoerd kan worden. Banken kampen op dit moment al met flinke personeelstekorten, en juist op de afdelingen waar cliënten worden geclassificeerd in risico's en transacties worden gemonitord.

TI-NL ondersteunt het rapport van de Nederlandse Bank, (van herstel naar balans) gezien de focus op risicogerichte aanpak met meer focus op de hoogste risico's en bijbehorende data-gerichte modellen moeten derhalve afgesteld op de hoogste risico's. Door meer te focussen op de belangrijkste risico's, wordt voorkomen dat de meldketen wordt overbelast. Niet alleen bij de financiële instellingen maar ook in de rest van de anti-witwasketen, waaronder bij de FIU, daar waar de meldingen van ongebruikelijke transacties binnenkomen. Een recent rapport van Transparency International toont aan dat de FIU zwaar onderbezet is, met een torenhoge caseload last, indicatief voor het gebrek aan middelen.⁸ Elk FIU-staflid is, naar inschatting, jaarlijks verantwoordelijk voor het behandelen van bijna 7.500 ongebruikelijke financiële transacties. Van de geanalyseerde landen in het rapport heeft enkel de VS een zwaardere belasting. Met bijna 7.500 meldingen per FIU-medewerker per jaar kan worden aangenomen dat, zelfs met rigoureuze, op risico gebaseerde prioritering, waarvan vele met een hoog risico, mogelijk niet adequaat verwerkt en geanalyseerd kunnen worden op mogelijke criminaliteit. Daar komt bovenop dat de definitie van "ongebruikelijke" transacties zorgt voor een lagere meldingsdrempel en relatief dus voor een hoger aantal meldingen dan de definitie van "verdachte" transacties die in andere landen wordt gehanteerd. Ook hier pleit TI-NL weer voor standaardisering en het verdient aanbeveling dat Nederland aansluit bij de definitie van "suspicious activity", zoals deze is bedoeld in de anti-witwasrichtlijn en wordt gehanteerd in het buitenland. Hoewel we begrijpen dat dit voor de banken geen materieel verschil zal maken, geniet internationale afstemming qua terminologie de voorkeur.

Ook moet er gekeken worden naar de te verwachten effectiviteit van de maatregel tot gezamenlijke monitoring van transacties door banken. Voor de potentiële witwasser zal het redelijk eenvoudig zijn de gezamenlijke voorziening te omzeilen door gebruik te maken van niet-deelnemende banken in Nederland of daarbuiten. Kortom, om ontwijking te voorkomen zouden alle partijen die transacties faciliteren hierin betrokken moeten worden. Denk hierbij ook aan betaalinstanties die onder Payment Service Directive 2 (PSD2) wetgeving vallen zoals bijvoorbeeld de *Payment Service Providers* en *Money Transfer Organisations*.

Een meer fundamentele vraag is of je een publieke verantwoordelijkheid vrijwel geheel bij private instellingen neer moet leggen. Hoe ver rijkt de verantwoordelijkheid van private instellingen ten opzichte van de verantwoordelijkheid van de overheid? De overheid zou in ieder geval meer de regie moeten nemen in het focussen op de grootste risico's en het beschermen van het financiële systeem, en hun eigen betrokkenheid op moeten schalen. Voor de uitvoering is de overheid afhankelijk van de financiële instellingen. Zoals de Raad van State in haar Advies opmerkt, maakt de regering geen eigen afweging of er een noodzaak bestaat tot gezamenlijke transactiemonitoring maar laat dit oordeel over aan de banken. Ook de waarborging van de fundamentele rechten die hier in het geding zijn wordt daarmee uitbesteed aan diezelfde banken. Dit mag de overheid niet ontslaan van de verplichting

⁸ <https://images.transparencycdn.org/images/2022-Report-Up-to-the-task.pdf>

zelfstandig af te wegen of het creëren van de mogelijkheid van een dergelijke voorziening niet alleen gewenst maar ook noodzakelijk is.⁹

In een Kamerbrief erkent de Minister van Financiën de kritiek maar omdat de resultaten van een aantal pilots positief zijn, lijkt het plan zoals het er nu ligt gewoon door te gaan.¹⁰ Het is opvallend dat de minister in haar brief aangeeft dat de effectiviteit van het gezamenlijk monitoren van transacties door banken niet onomstotelijk vast staat. De effectiviteit zou zich daarom deels in de praktijk moeten bewijzen. Dat zijn nogal forse maatregelen die een flinke investering vergen zonder zeker te weten of het ook daadwerkelijk loont. Het is in ieder geval aan te bevelen dat bij de vervroegde evaluatie van de wet, een harde overweging wordt gemaakt: blijkt de gezamenlijke monitoring niet voldoende effectief, dan wordt de maatregel vervangen.

Op dit onderdeel van het wetsvoorstel is veel kritiek geleverd, onder meer door de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens. Zij schetsen het onterechte beeld dat er op dit moment in het geheel geen waarborgen bestaan vanuit wet- en regelgeving die zien op bescherming van de privacy van burgers. Zoals minister Kaag terecht aangeeft, geldt in Nederland echter reeds een uitgebreid kader dat waarborgen verplicht bij gegevensdeling, namelijk de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De AVG is onverkort van toepassing op verwerking van alle persoonsgegevens. Tenslotte is het belangrijk te benadrukken dat de deelnemende banken hun transactie- en klantgegevens enkel delen met de transactiemonitor en niet met elkaar. Ook worden de strengste IT-beveiligingsmaatregelen geïmplementeerd om gegevens te beschermen, die worden gecontroleerd door onafhankelijke partijen. Voorbeelden zijn pseudonimisering, data-encryptie en toegangscontrole. Alleen medewerkers die de gegevens nodig hebben voor de uitoefening van hun functie hebben toegang tot de data. Om aan de zorgen van inbreuk op privacy tegemoet te komen, is het van belang dat de waarborgen en de voordelen hiervan beter beschreven worden in de wetstekst.

3. Het uitwisselen van gegevens tussen instellingen bij cliëntonderzoek

Om het vraagstuk van risicovolle cliënten die steeds wisselen van instelling, beter te kunnen adresseren, verplicht het wetsvoorstel de instelling navraag te doen bij andere instellingen. Op het moment dat een financiële instelling een hoog-risico klant aantreft, behoort de instelling navraag te doen bij andere instellingen of de cliënt de afgelopen vijf jaar gebruik heeft gemaakt van dienstverlening. Heeft de andere instelling relevante kennis over de klant, dan moet deze informatie uitgewisseld worden. TI-NL vindt het positief dat de maatregel geldt voor alle instellingen, omdat dit shopgedrag in alle sectoren voor kan komen. Een beperking tot bepaalde instellingen zou mogelijk tot een waterbedeffect kunnen leiden. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat het hier gaat om een “één-op-één uitwisseling” van informatie tussen instellingen. Maar hoe dat in de praktijk zou moeten werken, bespreekt het wetsvoorstel nauwelijks.

Conclusie

Over het algemeen doet het wetsvoorstel te weinig aanzet tot een meer gerichte en risico-gebaseerde aanpak tegen witwassen, maar gooit het met het verlagen van de grensbedragen een nóg groter net uit om data te verzamelen en gegevens te verwerken. Zo wordt de hooiberg waarin de speld moet worden gevonden alleen maar groter. Bovendien zijn de structurele nalevingskosten van het wetsvoorstel enorm en de vraag is of de middelen zo op de meest effectieve manier ingezet worden

⁹ <https://www.raadvanstate.nl/@122774/w06-20-0354-iii/>

¹⁰ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e47e2362d5f64e8e753587f75e20d0c5ceeb4654/1/pdf/indiening-wetsvoorstel-plan-van-aanpak-witwassen.pdf>

in de strijd tegen witwassen. In plaats van een efficiëntere en effectievere beoordeling van dossiers, lijkt de tendens nog meer het afvinken van vakjes te worden.

Een efficiëntere manier om financieel-economische criminaliteit tegen te gaan, betekent een beperktere belasting van banken én hun klanten. Er kan effectiever en efficiënter te werk worden gegaan door een meer risico-gebaseerde aanpak van álle poortwachters – onder meer banken, accountants, advocaten,- én toezichthouders, door slimmere toepassing van data-gedreven technologische innovaties en door een meer gerichte samenwerking in de hele keten.

Verder zou het goed zijn onafhankelijk onderzoek in combinatie met zelfmelding meer te stimuleren. Het Openbaar Ministerie zou, zoals in onder meer de Verenigde Staten, guidelines moeten bieden om bedrijven duidelijkheid te geven wat de gevolgen en voordelen zijn bij het zelf melden van misstanden. Ook het instellen van een “monitor” die bedrijven na corruptie of fraude blijft volgen en het structureel verhogen van transparantie bij lopende onderzoeken en besluiten/schikkingen/ boetevaststelling, kan preventief werken. Tot slot, om het risico van het waterbedeffect te beperken, waarbij criminaliteit zich verplaatst naar andere landen met soepelere regels, is een uniforme werkwijze binnen Europe (en idealiter ook daarbuiten) essentieel aangezien witwassers zich niet beperkten tot de landsgrenzen.

De maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid haar publieke verantwoordelijkheid neemt in het tegengaan van witwassen en de autoriteiten voorziet van de benodigde middelen in de preventie, detectie en handhaving van witwassen. Ook moeten burgers ervan uit kunnen gaan dat financiële instellingen bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van witwassen zonder dat de financiële dienstverlening daarbij in het geding komt.