

Nieuwe beleidsuiting van DNB voor naleving van de Wwft

prof. dr. mr. A.J.C.C.M. Loonen en prof. mr. dr. B. Snijder-Kuipers¹

DNB is een belangrijke toezichthouder op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In een recente consultatie van de nieuwe beleidsuiting 'Questions & Answers' en 'Good Practices Wwft' zet DNB een nieuwe stap in het risicogebaseerd voldoen aan de Wwft door ondertoezichtstaande instellingen. Voor financiële instellingen is bestudering van deze uiting, met een aantal nieuwe standpunten, van belang voor de dagelijkse praktijk en voor het verder vormen van beleid.

1. Inleiding

Een belangrijk onderdeel van het toezicht door De Nederlandsche Bank (DNB) is toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en handhaving bij overtreding daarvan. Deze handhaving heeft de gemeederen in de financiële sector aardig beziggehouden. Met enkele leidraden heeft DNB in het recente verleden *guidance* gegeven aan de financiële sector wat zij een goede invulling van de verplichtingen uit hoofde van de Wwft vindt.

In een recente consultatie van de nieuwe beleidsuiting 'Q&As' en 'Good Practices Wwft' zet DNB een nieuwe stap in het risicogebaseerd voldoen aan de Wwft door ondertoezichtstaande instellingen. In dit artikel geven wij op onderdelen onze visie op deze beleidsuiting. DNB neemt een aantal nieuwe standpunten in. Bestudering hiervan is voor financiële instellingen van groot belang.

Anti-witwaswetgeving is in een relatief kort tijdsbestek een actueel en relevant onderwerp geworden voor de zogenaamde 'poortwachters'. Sterker, vele duizenden medewerkers zijn dagelijks bezig om ervoor te zorgen dat deze poortwachters aan de Wwft (blijven) voldoen. Een leek kan denken dat het voldoen aan de Wwft een verplichting is die relatief recent is opgelegd. Niets is minder waar. Toch is de aandacht van de toezichthouder voor naleving van deze wet nooit zo groot geweest als de laatste jaren. De Wwft is gebaseerd op de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF). De FATF is een internationale intergouvernementele organisatie, die in 1989 is opgericht en ten doel heeft om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan door richtlijnen op te stellen voor nationale wetgevers. De

Europese anti-witwasrichtlijnen zijn in belangrijke mate hierop gebaseerd. In 1991 werd de eerste Europese anti-witwasrichtlijn van kracht. De eerste Nederlandse wetgeving werd in 1993 in Nederland geïntroduceerd met de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT). De WID en de MOT werden in 2008 samengevoegd in de Wwft. Inmiddels is de vijfde anti-witwasrichtlijn van kracht en is de Wwft een fors aantal malen gewijzigd. De wijzigingen worden gekenmerkt door een breder toepassingsbereik van de wet en meer gedetailleerde wetgeving.² De aandacht van de toezichthouders blijkt uit het toenemend aantal procedures op dit gebied en de schikkingen die zijn getroffen met betrekking tot niet-naleving van de Wwft.

Bij het naleven van (complexe) wet- en regelgeving door de financiële sector is het niet ongebruikelijk dat toezichthouders, zoals de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en DNB een leidraad uitgeven. Dit is vooral gebruikelijk in die gevallen waar de maatschappelijke impact van niet-naleving groot wordt gedacht. DNB heeft al in 2011 de eerste leidraad over Wwft en Sw opgesteld. Met deze leidraad gaf DNB vervolg aan de aanbevelingen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), dat Nederland in 2010 evalueerde op naleving van de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF). In 2011, 2015, 2019 en 2020 werd een aangepaste leidraad gepubliceerd.³ Een aanpassing liet echter nu niet zo lang op zich wachten. Allereerst dwongen ontwikkelingen op het gebied van het naleven van de Wwft DNB ertoe om het rapport 'Van herstel naar balans' in september 2022 te publiceren. Dit rapport geeft een toelichting op een meer risicogebaseerde aanpak voor banken om te voldoen aan de Wwft. Na publicatie

1. Tom Loonen is hoogleraar financieel recht & integriteit aan de VU, raad in de Ondernemingskamer en special counsel bij advocatenkantoor PinsentMasons. Birgit Snijder-Kuipers is hoogleraar Corporate Compliance and Anti-Money Laundering Radboud Universiteit Nijmegen en kandidaat-notaris De Brauw Blackstone Westbroek

2. Zie verder B. Snijder-Kuipers en A.T.A. Tilleman, 'Inleiding - FATF tot vijfde anti-witwasrichtlijn' in: B. Snijder-Kuipers & A.T.A. Tilleman (red.), *Handboek WWFT, (Onderneming & Recht nr. 111)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 1-9.

3. Leidraad Wwft en Sw, versie december 2020, Leidraad Wwft en Sw versie december 2020 (dnb.nl) (geraadpleegd 27 december 2023).

van dit rapport hebben banken en DNB in verschillende bijeenkomsten overlegd over de invulling hiervan van De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft mede op basis van deze gesprekken standaarden gepubliceerd waarin voorbeelden worden gegeven hoe banken specifieke Wwft-bepalingen kunnen invullen.⁴ In oktober 2023 heeft DNB een voorstel voor vervanging van de leidraad 'Wwft en Sw' ter consultatie voorgelegd aan de markt. Tot 30 november 2023 was er de mogelijkheid te reageren op dit document.

In het nieuwe voorstel komt de term 'leidraad' niet meer terug en spreekt DNB van 'beleidsuiting' (hierna: "Beleidsuiting"). DNB noemt de beleidsuiting overigens 'DNB Wwft Q&As and Good Practices'. Zo wil DNB het handreikingskarakter onderstrepen en voorkomen dat dit nieuwe document als 'pseudoregelgeving' wordt beschouwd. Terwijl een leidraad niets meer of minder is dan een interpretatie van wettelijke normen door een toezichthouder. Wwft-instellingen kunnen hiervan afwijken en desondanks aan de wet- en regelgeving voldoen. DNB geeft aan⁵ dat instellingen ook op andere wijze aan de regelgeving kunnen voldoen maar moet dat dan wel gemotiveerd aangeven. Dat lijkt op het 'comply-or-explain'-beginsel zoals we dat kennen uit de Corporate Governance Code.

Voorts heeft DNB ervoor gekozen een splitsing aan te brengen tussen de Wwft en de Sanctiewet (Sw). De consultatie had betrekking op de Wwft. Er volgt later nog een apart document met betrekking tot de Sanctiewet. Op het moment van publicatie van de Beleidsuiting, wordt de huidige leidraad (versie december 2020) ingetrokken. Het deel dat betrekking heeft op de Sanctiewet wordt dan opnieuw gepubliceerd (en op een later moment aangepast).

DNB heeft vier specifieke vragen ter consultatie voorgelegd. Deze vragen hebben betrekking op:

1. Een risicogeorienteerde benadering. Staat deze beleidsuiting een risicogebaseerde invulling in de weg zonder dat dit wettelijk noodzakelijk is?
2. De behandelde thema's in deze beleidsuiting zijn gebaseerd op vragen die DNB tegenkomt in de praktijk. Zijn er onderwerpen die niet of onvoldoende behandeld zijn?
3. In de beleidsuiting gebruikt DNB stroomschema's. Zijn er verbeterpunten betreffende de structuur van het document en de stroomschema's?

4. Conform de opdracht die de wetgever al bij introductie van de Wwft had gegeven aan brancheorganisaties: "Rekening houdend met de genoemde verschillen zouden overkoepelende beroepsorganisaties de instellingen kunnen bijstaan bij het inrichten van het cliëntenonderzoek.", zie *Kamerstukken II, 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 7.*

5. Zie antwoord op vraag 6 ('Welke 'status' hebben de Q&A's en good practices in dit document?' in 'vraag en antwoord over de consultatie' van DNB, 18 oktober 2023.

4. DNB wil nader beleid gaan bepalen op het gebied van de intragroepuitbesteding van transactiemonitoring. Zien de instellingen relevante factoren of omstandigheden die DNB kan meenemen in het bepalen van dit beleid?

2. Status en opbouw van de beleidsuiting

De opbouw van de beleidsuiting heeft een fundamentele wijziging ondergaan. De huidige leidraad is een doorlopend document met een thematische opbouw. De thematische opbouw is in de beleidsuiting gehandhaafd maar vormgegeven aan de hand van concrete vragen rondom de thema's wettelijk kader en cliëntenonderzoek (cliëntacceptatie en voortdurende controle).

De Beleidsuiting bestaat uit twee onderdelen: de Q&A en Good Practices. Daarbij geeft de Q&A inzicht in de beleidspraktijk van DNB door middel van de interpretatie van wettelijke toezichtregels. Het bevat geen zelfstandige toezichtnormen maar is gebaseerd op het wettelijk kader en is een interpretatie van wettelijke normen. De Good Practices (GP) zijn concrete voorbeelden die naar het oordeel van DNB een juiste toepassing geven aan wet- en regelgeving.⁶

De Beleidsuiting is aangevuld met een tweede document, een 'vraag en antwoord' document waarin antwoord wordt gegeven op een aantal specifieke vragen omtrent de consultatie. Dit richt zich op financiële instellingen waarop (bepaalde) EBA Guidelines van toepassing zijn. De Beleidsuiting moet worden gelezen in samenhang met de toepasselijke EBA Guidelines. Hoewel de beleidsuiting geschreven is voor de financiële instellingen die voor wat betreft de Wwft onder toezicht staan van DNB, is het ook lezenswaardig voor financiële instellingen die onder toezicht van de AFM staan en voor niet-financiële instellingen, zoals advocaten, notarissen en belastingadviseurs.

Wel vinden wij de rol van de cliënt als belangrijke stakeholder onderbelicht. In het bijzonder de communicatie naar de cliënt en het belang van het verkrijgen van medewerking van de cliënt had nadrukkelijker aan bod kunnen komen.

3. Risico's cliënten inschatten

3.1. Uitvoeren van cliëntenonderzoek

Als het gaat om het uitvoeren van cliëntenonderzoek bestaat er in de praktijk geregeld onduidelijkheid over de wijze waarop dit onderzoek uitgevoerd moet worden, vooral als het gaat om de bron van middelen die bij de transactie of zakelijke relatie worden

6. Ten behoeve van de gebruikers verdient het aanbeveling een paginanummering in het document aan te brengen.

gebruikt.⁷ Mag de instelling bijvoorbeeld volstaan met een cliënt die aanvinkt waar de middelen vandaan komen? Of dient de instelling daadwerkelijk actief onderzoek verrichten door (bijvoorbeeld) documenten op te vragen bij de cliënt of andere bronnen te raadplegen? Zie in dit verband een recente uitspraak⁸ waarin een notaris terecht had geweigerd een akte van verkoop van een onroerende zaak te verlijden aangezien hij van oordeel was dat de cliënt te weinig medewerking bood bij het onderzoek naar de herkomst van de betrokken gelden bij de transactie. De mededeling dat de aankoopsom 'gespaard geld' betrof, was onvoldoende in dit geval.

In de Beleidsuiting, maar ook in de Wwft lijken de begrippen 'onderzoeken', 'verzamen' en 'vaststellen' door elkaar gehanteerd te worden. Zo wordt in artikel 3 lid 2 onder d Wwft verwezen naar '[...] zo nodig een onderzoek (onderstreping auteurs) naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden'. Terwijl in het geval van verscherpt cliëntenonderzoek er conform artikel 8 lid 5 onder b Wwft gesteld wordt: 'bron van het vermogen en van de middelen die bij deze zakelijke relatie of deze transactie gebruikt worden, vast te stellen' (onderstreping auteurs). Om vervolgens in artikel 9 lid 2 onder a Wwft weer gesproken wordt van 'verzamen (onderstreping auteurs) van aanvullende informatie'.

Ook de vierde anti-witwasrichtlijn (AMLD4)⁹ biedt niet veel duidelijkheid op dit punt. In artikel 13 lid 1 sub d AMLD4 wordt gesteld dat er een doorlopende monitoring moet plaatsvinden, waarbij de controle op de verrichte transacties dient te stroken met de kennis die de instelling heeft van de cliënt. Onduidelijk is hoe deze informatie verkregen moet worden.

In de Beleidsuiting stelt [ND5] DNB de vraag QA3.28 'Moet een instelling in alle gevallen de bron van de middelen vaststellen?'. Het antwoord hierop is 'Nee. De instelling verricht zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de tijdens de duur van deze relatie verrichte transactie gebruikt worden'. Dit lijkt dus te impliceren dat er alleen onderzoek hoeft te worden verricht naar de bron van de middelen indien sprake is van verhoogd

risico.¹⁰ In datzelfde antwoord wordt echter gesteld: "Instellingen verzamen (onderstreping auteurs) in zulke gevallen informatie over de herkomst van de fondsen die bij de zakelijke relatie of transactie worden gebruikt en de bron van het vermogen van cliënten en UBO's'.

Wij zijn van mening dat het van toegevoegde waarde is als de beleidsuiting duidelijkheid biedt op dit onderwerp. Wat betekenen de woorden 'onderzoeken', 'vaststellen' en 'verzamen' in de praktijk en hoe dienen deze in de praktijk gehanteerd te worden?

3.2. Transactieprofiel

Aan het opstellen van een transactieprofiel wordt in de Beleidsuiting meer aandacht gegeven. Uit het antwoord op vraag QA4.6: 'In hoeverre is het opstellen van een transactieprofiel op basis van de verwachte transacties verplicht?' blijkt dat er een transactieprofiel volgens DNB een goed hulpmiddel is voor het opstellen van het risicoprofiel¹¹ van de cliënt. Over waar een dergelijk transactieprofiel uit moet bestaan stelt DNB: "Een transactieprofiel op basis van de verwachte transacties of het verwachte ook gebruik van de rekening van een cliënt (*expected transaction profile*, ETP) kan in verband daarmee een goed hulpmiddel zijn om ongebruikelijke transacties te detecteren". Ondanks dat DNB met het antwoord op QA3.54 enige nadere informatie verstrekt over een dergelijk transactieprofiel, zien wij het als een gemiste kans dat dit onderdeel (transactieprofiel) niet nader omschreven is.

Daarbij nemen wij de DNB leidraad 'Post-event transactiemonitoringsproces bij betaaldienstverleners' van 2019 in ogenschouw. Hier wordt gedetailleerd weergegeven waar volgens DNB een transactieprofiel uit dient te bestaan. Op p.19 is te lezen: "Om het verwachte transactiedrag te bepalen, kunt u als betaaldienstverlener tijdens periodieke monitoring (lees: periodieke CDD-review) van uw cliënt onder meer informatie inwinnen over: Bij de bepaling van de CDD-risicoclassificatie (laag, midden, hoog) van de cliënt betreft de betaaldienstverlener het verwachte transactiedrag van de cliënt. (verwachte) inkomende (en uitgaande) geldstromen, inclusief volumes; de landen waar de klanten van de cliënt zich bevinden en waar de transacties dus in grote mate vandaan zullen komen; soorten transacties en de mate waarin deze zullen voorkomen (creditcard, girale overboekingen, stortingen, vreemde valuta, et cetera); de tijdsintervallen tussen de aankoop en de uitbetaling, refunds of charge backs. Met het verwachte transactieprofiel van een cliënt kunt u vervolgens zien of de daadwerkelijke transacties overeenkomen met dat profiel".

7. Artikel 3 lid 2 Wwft. Herkomst middelen moet onderscheiden worden van onderzoek naar herkomst van het vermogen bij verscherpt cliëntenonderzoek (artikel 8 en 9 Wwft).

8. Hof Arnhem-Leeuwarden 19 december 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:10778.

9. Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, EUR-Lex - 32015L0849 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

10. In de Kamerstukken II 2011-2012, 33 238, nr. 3, p. 12 lezen wij echter dat een onderzoek naar de bron van het vermogen altijd dient te plaats te vinden; de intensiteit mag variëren.

11. Artikel 3 lid 2 onder d Wwft.

De DNB Q&A's en Good Practices Wwft vervangt de verschillende Good practice documenten over post-event transactiemonitoring, met uitzondering van de Good Practices Transactiemonitoring voor Trustkantoren.¹²

3.3. Gebruik van referentiegroepen

Een actueel thema in het kader van de Wwft is het gebruik van referentiegroepen. Een onderwerp dat in de huidige leidraad overigens nog niet voorkomt. Het is ontegenzeggelijk de uitspraak¹³ van 18 oktober 2022 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) in de zaak bunq tegen DNB die daar een belangrijk nieuw gezichtspunt heeft opgeleverd. Deze zaak heeft betrekking op door DNB gegeven aanwijzingen wegens niet of onvoldoende naleving Wwft door bunq. In de praktijk blijkt bunq een particulier die zich als cliënt meldt, een standaard gebruikersprofiel toe te wijzen. Dit gebruikersprofiel is tot stand gekomen aan de hand van data-analyse en kunstmatige intelligentie. Dit profiel zou een laag risico op witwassen hebben. In dit profiel is bijvoorbeeld het bedrag dat op de rekening mag staan en het aantal maandelijks betalingen begrensd. DNB vindt dat bunq met deze methode onvoldoende specifieke informatie over de nieuwe klant inwint om de risico's goed te kunnen inschatten. Het CBB oordeelt dat DNB niet heeft bewezen dat deze manier van screenen in strijd is met de wet. De wet kent open normen en schrijft niet exact voor op welke wijze banken hun klanten moeten screenen. Dit heeft tot gevolg dat DNB ook niet heeft bewezen dat in dit geval bunq tekort is geschoten bij het monitoren van particuliere klanten aan de hand van het standaard gebruikersprofiel.

In de Beleidsuiting lijkt DNB aansluiting te vinden bij de nu geaccepteerde praktijk in de financiële sector dat er standaard cliëntenprofielen (mogen) worden opgesteld met gebruikmaking van referentiegroepen. Wel tracht DNB condities te stellen waaraan een dergelijk gebruik van referentiegroepen zou moeten voldoen. Zo wordt op vraag QA4.7:¹⁴ 'In hoeverre kan er gebruik worden gemaakt van referentiegroepen?' door DNB geantwoord: *"Het is niet altijd mogelijk om voor iedere individuele relatie op voorhand een individueel (maatwerk) risicoprofiel op te stellen, getoet op de omvangrijke aantallen relaties voor bepaalde cliëntsegmenten, bijvoorbeeld bancaire dienstverlening aan particulieren of klein MKB. Om dit praktisch te kunnen doen, kan een instelling haar zakelijke relaties indelen naar bijvoorbeeld referentiegroepen (peer groups), en het individuele risicoprofiel hierop baseren. Daarbij definieert de instelling haar referentiegroepen aan de hand van een aantal cliëntkenmerken, bijvoorbeeld sectoren, rechtsvormen, leeftijden, natuurlijke personen, transactiedrag, inkomen, landen, et cetera.*

Een ETP (Expected Transaction Profile, auteurs) kan ook voor een referentiegroep worden opgesteld. Wel is het van belang dat de referentiegroepen voldoende homogeen zijn qua cliëntgedrag, zodat het ETP voldoende nauwkeurig kan worden bepaald".

Willen risico's inderdaad dusdanig vergelijkbaar zijn dat er ook met referentiegroepen gewerkt kan worden, dan zal het gedrag van de cliënten op belangrijke thema's vergelijkbaar moeten zijn. DNB hanteert een aantal voorbeelden van thema's voor het definiëren van referentiegroepen die prima hanteerbaar zijn.

3.4. Reviewcyclus cliënten

Cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd voor zowel nieuwe als bestaande cliënten. Met behulp van een review kan de Wwft-instelling vaststellen of het vastgestelde risicoprofiel nog voldoet. Het vaststellen van een risicoprofiel per cliënt is geen statisch gegeven. Er kan aanleiding zijn om een risicoprofiel te verhogen of te verlagen. Het is binnen de financiële sector een terugkerend discussiepunt wat de frequentie van review zou moeten zijn. Er is daarbij consensus dat dit afhankelijk is van het risicoprofiel van de cliënt. Naarmate de cliënt een hoger risicoprofiel heeft, zal de frequentie van review toenemen.

In de huidige Leidraad¹⁴ wordt aangegeven dat een instelling wordt geacht een review van het cliëntenonderzoek uit te voeren om vast te stellen of de cliënt nog steeds aan het vastgestelde risicoprofiel voldoet. De instelling kan de frequentie en intensiteit van reviews afstemmen op de risicoclassificatie van de cliënt.¹⁵ Ter illustratie wordt in de Leidraad een suggestie gedaan met betrekking tot de frequentie. Voor laag risico cliënten zou de frequentie van de review drie tot vijf jaar kunnen zijn, voor normaal risico cliënten elke twee tot drie jaar en hoog risico cliënten jaarlijks.¹⁶ De AFM hanteert vergelijkbare termijnen: laag risico binnen vijf jaar, midden risico minstens een keer per twee jaar en hoog risico minstens één keer per jaar.¹⁷

In GP4.40 over 'periodiciteit' stelt DNB: *"Voor lagere risico's hanteert de instelling een systeem van event-driven review, dat wil zeggen dat de instelling in die gevallen alleen overgaat tot een review als er signalen zijn (vanuit externe bronnen, interne bronnen/transacties of vanuit informatie uit klantcontact) dat het risicoprofiel is gewijzigd dan wel dat de cliëntgegevens niet actueel zijn. Voor hoge risico's hanteert de instelling ten minste een periodieke review, naast een event driven review in het geval er signalen zijn".*

12. Zie antwoord 5 op 'vraag en antwoord over de consultatie' van DNB, 18 oktober 2023.

13. ECLI:NL:CBB:2022:707.

14. Leidraad, p. 34.

15. Leidraad, p. 55.

16. Leidraad, p. 22

17. Leidraad Wwft en Sanctiewet van AFM, 19 oktober 2020, p. 22.

Het aangeven van een concrete frequentie voor review wordt in de Beleidsuiting losgelaten. In de Beleidsuiting wordt zelfs gesproken over het achterwege laten van een periodieke review voor laagrisico cliënten. Op de vraag QA4.35: 'Wanneer is een review van belang?' wordt als antwoord gegeven: "Een review is met name van belang als er sprake is van een hoger risico of als er signalen zijn dat het risicoprofiel van de cliënt is gewijzigd".

Dit is opmerkelijk temeer in de toekomstige Europese anti-witwasverordening een minimale periodieke screening van eens in de vijf jaar opgelegd¹⁸ wordt naast het vereiste om ervoor te zorgen dat de gegevens informatie bevatten en relevante documenten gerelateerd aan de klant up-to-date blijven.¹⁹ Het had voor de hand gelegen dat in de Beleidsuiting aansluiting zou worden gezocht bij deze (toekomstig) wettelijke termijn.

3.5. Hoog risico

Elke Wwft-instelling moet inzicht verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt.²⁰ Als sprake is van een complexe structuur, moet verplicht verscherpt cliëntenonderzoek worden gedaan.²¹ Het is aan de Wwft-instelling om te bepalen wanneer daarvan sprake is. De naleving van deze bepaling moet risicogebaseerd plaatsvinden. Dat moet worden beoordeeld met inachtneming van het cliëntprofiel.²² In de praktijk is een factor die meegewogen wordt bij het beoordelen of sprake is van een complexe structuur, het aantal lagen in de gehele structuur. In GP3.42 wordt aangegeven dat entiteiten met een structuur met meer dan twee lagen, een verhoogd risico tot gevolg hebben. Een dergelijke grens heeft tot gevolg dat elke structuur die meer behelst dan een natuurlijk persoon die met een personal holding deelneemt in het rechtsverkeer, onder verhoogd risico valt. Dat lijkt ons in het algemeen een lage grens. Wij stellen voor het aantal lagen in algemene zin uit te breiden naar minimaal vier lagen en daarnaast meer te differentiëren naar bijvoorbeeld betrokken jurisdicties. Indien er meer dan twee jurisdicties in de structuur betrokken zijn, zou dat bijvoorbeeld tot hoog risico kunnen leiden.

In GP4.41 is aangegeven dat een Wwft-instelling contractueel vastlegt dat de cliënt wisselingen in het bestuur en in de aandeelhouders direct meldt aan de instelling. Het is ook aan te raden andere wijzigingen in de overgelegde gegevens aan dit overzicht toe te voegen, bijvoorbeeld wijzigingen met betrekking tot UBO's.

4. Ultimate beneficial owner

De uiteindelijk belanghebbende (ultimate beneficial owner, of UBO), is een centrale definitie in de antiwitwaswetgeving. Een UBO is altijd een natuurlijk persoon. Elke rechtspersoon, personenvennootschap of andere entiteit heeft, sinds AMLD4, altijd tenminste één UBO.

DNB besteedt dan ook terecht bij het onderdeel 'cliëntenonderzoek'²³ aandacht aan de UBO. DNB geeft aan (QA3.14) dat van iedere juridische entiteit een UBO wordt vastgesteld. Daarbij lijkt te worden gesuggereerd dat ook een natuurlijk persoon een UBO kan hebben. Het begrip 'UBO' speelt in onze optiek alleen een rol bij juridische entiteiten en niet bij natuurlijke personen. Als een natuurlijk persoon een transactie laat verrichten door een ander natuurlijk persoon, is sprake van optreden ten behoeve van een ander (als bedoeld in artikel 3 lid 2 sub f Wwft). Dat blijkt ook uit de tekst van AMD4 waar de definitie van een UBO gekoppeld is aan de diverse rechtsvormen (vennootschapsrechtelijke entiteiten, trusts en entiteiten die vergelijkbaar zijn met trusts). De Wwft had niet de intentie af te wijken van AMLD4.²⁴

In Nederland is de definitie van UBO niet in de wet uitgewerkt maar in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2028 waarbij het uitgangspunt geldt dat een natuurlijk persoon met een belang van meer dan 25% (stemrecht en/of economisch belang/eigendomsbelang) of feitelijke zeggenschap UBO is. De kwalificatie van een UBO is verder uitgewerkt in QA3.16. Daar wordt aangegeven dat de 25%-regel indicatief is bedoeld. Ook een natuurlijk persoon met een lager percentage kan als UBO worden aangemerkt. Wij menen dat een lager percentage inderdaad ook kan leiden tot een UBO maar de grondslag daarvoor is dan 'feitelijke zeggenschap'.

Een UBO wordt vastgesteld op basis van verschillende criteria. De meer dan 25%-regel is een hard, kwantitatief criterium terwijl het criterium 'feitelijke zeggenschap' een open norm is. De persoon met 'feitelijke zeggenschap' kan deze zeggenschap hebben verworven op grond van de feitelijke implementatie van een juridische structuur. In GP3.10 is aangegeven dat als een aandeelhouder het recht heeft om belangrijke beslissingen te blokkeren, deze persoon UBO is. Dit lijkt niet in lijn met AMLD4.²⁵ Het hebben van zeggenschap moet juridisch onderscheiden worden van het blokkeren van een besluit. Zeggenschap vereist een actieve positie van bijvoorbeeld een aandeelhouder waarbij alle omstandigheden een rol moeten spelen (zoals beperking tot een aantal besluiten). Een UBO is altijd een natuurlijk persoon. In GP3.10 wordt gesproken over een grote financier als UBO. Meestal is de grote financier een bank en niet een natuurlijk persoon. Onduidelijk is

18. Artikel 21(2) par. 2 Europese anti-witwasverordening, EUR-Lex - 52021PC0420 - EN - EUR-Lex (europa.eu) (geraadpleegd op 27 december 2023).

19. Artikel 3 lid 11 Wwft.

20. Artikel 3 lid 2 sub b Wwft.

21. Artikel 8 lid 3 Wwft.

22. Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 54.

23. Hoofdstuk 3.

24. Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 3.

25. Zie considerans 13 van AMLD4.

hoe dit dan zou uitwerken. Zou dat dan betekenen dat de UBO's van een bank UBO's worden van de vennootschap (cliënt) aan wie de financiering wordt verstrekt? Dat lijkt niet de bedoeling te zijn.

In de praktijk wordt de 'meer dan 25%-regel' onder andere toegepast om invulling te geven aan de terugmeldplicht zoals die van toepassing is op het UBO-register voor rechtspersonen en ondernemingen.²⁶ Een discrepantie tussen het eigen onderzoek van de Wwft-instelling en het UBO-register moet gemeld worden aan de Kamer van Koophandel.²⁷ Een dergelijke terugmeldplicht is alleen werkbaar als sprake is van een uniforme UBO-definitie.²⁸ Deze terugmelding moet ook worden gedaan als de juiste persoon als UBO is opgegeven maar niet op de juiste grondslag (bijv. stemrecht in plaats van aandelen) of de juiste bandbreedte (bijv. meer dan 25% in plaats van meer dan 50%). Daarbij moet ook onderscheid gemaakt worden tussen het onderzoek door de Wwft-instelling en de registratie in het UBO-register. Een voorbeeld: een enig aandeelhouder is UBO op grond van aandelen, stemrecht, economisch belang en zeggenschap maar wordt geregistreerd in het UBO-register op de eerstgenoemde grondslag, in dit geval aandelen.

In GP3.15 wordt een voorbeeld gegeven van drie aandeelhouders die elk indirect meer dan 25% van de aandelen houden. Als een natuurlijk persoon meer dan 25% van de aandelen houdt, is deze UBO op grond van aandelen in het UBO-register (en niet op grond van stemrecht of feitelijke zeggenschap). In GP3.11 is aangegeven dat de cliënt bij een laag risico kan bevestigen dat de inschrijving in het UBO-register correct is. De vraag kan gesteld worden of dit voldoende is voor het UBO-onderzoek, gelet op de achterliggende gedachte dat het register niet uitsluitend gesteund moet worden op zelfrapportage door de vennootschappen en andere juridische entiteiten en om ervoor te zorgen dat de informatie in het register zo toereikend, accuraat en actueel mogelijk is.²⁹ Het lijkt ook bij laag risico aan te raden aan te vangen met onderzoek bij het handelsregister (en bij cliënt) en daarna het UBO-register te raadplegen.

Onderdeel van het cliëntenonderzoek is 'redelijke maatregelen te nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt'.³⁰ De vraag is hoe invulling gegeven kan worden

aan deze verplichting. In GP3.8 is opgenomen dat de cliënt ook een juridische en/of fiscale opinie over de werking van de structuur verstrekt. Probleem hierbij is dat een jurist of fiscalist niet onverkort kan aftekenen op een structuur maar slechts een opinie kan afgeven op basis waarvan nauwkeurig aangegeven wordt welke uitlatingen gedaan kunnen worden op bepaalde, met name genoemde, documenten. In de praktijk wordt dan ook de vraag gesteld of de notaris of accountant wil 'aftekenen op de juistheid van de structuur'. Het 'aftekenen' leidt tot een 'tick-the-box'-exercitie die onvoldoende recht doet aan de onderzoeksplicht. Een adviseur kan in onze ogen niet ongeclausuleerd aftekenen op een structuur. Alleen de juridische entiteit kan daarvoor de verantwoordelijkheid dragen. Een notaris of accountant (of andere adviseur) kan uitsluitend een zogenaamde 'opinie' afgeven die gebaseerd is op specifiek genoemde documenten. Dat een dergelijke opinie niet altijd noodzakelijk is, volgt uit GP3.17. Bij complexe structuren kan een opinie worden verzocht ten aanzien van de juridische vastlegging van een structuur. Het is aan de instelling om in beleid vast te leggen voor welke structuren een opinie gevraagd moet worden.

5. Politiek prominente personen

5.1. Huidige en toekomstige wetgeving

De Wwft geeft situaties aan die altijd als hoog risico moeten worden beschouwd en waarin verscherpt cliëntenonderzoek moet worden toegepast.³¹ Een voorbeeld daarvan is de politiek prominent persoon (PEP). Indien de (UBO van een) cliënt een PEP is, moet altijd verscherpt cliëntenonderzoek worden toegepast. Bij de invulling van dat onderzoek kan uiteraard rekening gehouden worden met de functie op grond waarvan een natuurlijk persoon als PEP wordt aangemerkt. Zo worden ook bepaalde familieleden van een PEP als PEP aangemerkt, maar deze personen zullen een lagere risicofactor vormen dan de PEP zelf.³²

GP3.22 geeft dat inherente hoog risico bij PEP's ook aan. Het antwoord op vraag QA3.32 lijkt tegenstrijdig. Bij het antwoord op de vraag of alle PEP's een hoog risico vormen, luidt het antwoord 'nee' onder verwijzing naar de aanbevelingen van de FATF. In deze aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse PEP's en wordt aangegeven dat verscherpt onderzoek vereist is bij buitenlandse PEP's.³³ De Europese anti-witwaswetgeving sloot aanvankelijk bij dit onderscheid aan

26. Artikel 10c Wwft.

27. Tenzij melding is gedaan van een ongebruikelijke transactie. In dat geval is terugmelding aan het UBO-register verboden, artikel 10c lid 3 Wwft.

28. Overigens kan een lager percentage ook praktisch niet geregistreerd worden in het UBO-register nu de laagste categorie voor aandelen, stemrecht en economisch belang aanvangt bij 'meer dan 25%'.

29. *Kamerstukken II 2018/19*, 35 179, nr. 3, p. 23 en 43-44 en *Kamerstukken II 2020/21*, 35 819, p. 60. Zie ook artikel 3 lid 15 Wwft.

30. Artikel 3 lid 2 sub b Wwft, opgenomen als onderdeel van het UBO-onderzoek.

31. Vastgelegd in artikel 8 Wwft.

32. B. Snijder-Kuipers, 'Navigating the Anti-Money Laundering Landscape – The Role Companies Play in Protecting the Financial System', *Finance and Capital Markets*, Vol.24, no.4, 19 December 2023.

33. FATF aanbeveling 12, versie november 2023, FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf (fatf-gafi.org) (geraadpleegd op 27 december 2023).

maar dit is intussen vervallen in de Europese anti-witwasrichtlijn³⁴ en de Wwft. Bedoeld zal zijn dat uitgangspunt hoog risico is maar dat de intensiteit van het onderzoek af kan hangen van de vraag om wat voor PEP het gaat.

De nieuwe Europese wetgeving beoogt geen wijziging op dit punt aan te brengen.³⁵ Dat heeft tot gevolg dat alle PEP's als hoog risico moeten worden aangemerkt maar dat de mate van hoog risico afhankelijk kan zijn van andere factoren.³⁶ Het tweede deel van het antwoord op vraag QA3.32 lijkt hierbij aan te sluiten.

5.2. Toestemming bij verscherpt cliëntenonderzoek

De Wwft schrijft voor dat aanvullend onderzoek vereist is bij transacties met PEPs.³⁷ Daarbij is van belang op te merken dat als een (UBO van een) cliënt gedurende de relatie een PEP wordt, vanaf dat moment in elk geval verscherpt cliëntenonderzoek gedaan moet worden. Daarnaast is voor het voorzetten van (naast: het aangaan van) de relatie toestemming van het hoger leidinggevend personeel vereist.³⁸ Toestemming is zowel vereist voor het voorzetten van de zakelijke relatie als voor het voortzetten van de incidentele transactie.³⁹

Bij de beantwoording van vraag QA3.41 zou hierover verwarring kunnen ontstaan nu niet duidelijk is aangegeven of het antwoord op deze vraag betrekking heeft op een transactie of zakelijke relatie op grond van art. 8 lid 5 sub b Wwft of een zakelijke relatie (geen: transactie) die gerelateerd is aan een hoog risicoland (artikel 9 lid 1 sub e Wwft). Wij menen dat deze zin gelezen moet worden in samenhang met de goedkeuring voor het voortzetten van een zakelijke relatie. In dat geval is goedkeuring voor elke individuele transactie niet nodig. Dat neemt niet weg dat voor een incidentele transactie die geen onderdeel uitmaakt van een zakelijke relatie, goedkeuring van het hoger leidinggevend personeel wel vereist kan zijn op grond van art. 8 lid 5 sub b Wwft.

6. Offboarden van cliënten

De Beleidsuiting geeft veel aandacht aan het onboarden van cliënten. Opvallend is dat weinig aandacht wordt besteed aan het beëindigen van een cliëntrelatie terwijl er intensief geprocedeerd wordt over het beëindigen van een cliëntrelatie in verband met het opheffen van een bankrekening. Daarnaast is in de huidige leidraad geen aandacht besteed aan het weigeren van cliënten. Het is toe te juichen dat in de Beleidsuiting hier nu wel aandacht voor is, zij het dat de aandacht beperkt is en zeer algemeen van aard.⁴⁰

Over het weigeren van een cliënt bij aanvang van de dienstverlening is een vraag opgenomen (GP3.50) maar het verdient aanbeveling ook guidance te geven over het beëindigen van een bestaande relatie. Dat zou aan de hand van de huidige stand van de jurisprudentie kunnen plaatsvinden waarbij het voor de hand ligt onderscheid te maken tussen een particuliere betaalrekening en een zakelijke betaalrekening. Het ligt voor de hand daarbij aandachtspunten te geven voor onder meer (de hoogte van acceptabele) contante betalingen en ontvangsten in contanten en het aantal transacties (met andere landen, zowel binnen als buiten de EU of met hoog risico-landen).

7. Uitbesteding

Uitbesteding⁴¹ is een actueel en belangrijk onderwerp, zeker in het kader van de vereisten in de Wwft. De Wwft maakt onderscheid tussen het uitvoeren van cliëntenonderzoek door bepaalde andere Wwft-instellingen⁴² en uitbesteding aan een niet-Wwft instelling⁴³. De Wwft laat uitbesteding beperkt toe.⁴⁴

Onderdelen van het cliëntenonderzoek die uitbesteed kunnen worden, zijn (i) het vaststellen van het doel en de aard van de relatie en (ii) de identificatie en -verificatie van cliënt, vertegenwoordiger en van de uiteindelijke belanghebbenden (UBO's) en vaststellen of de cliënt ten behoeve van een derde optreedt.⁴⁵

Het monitoren van de cliëntrelatie, waaronder begrepen het onderzoek naar de herkomst van de middelen, mag niet worden uitbesteed.⁴⁶ De Wwft-instelling blijft zelf altijd verantwoordelijk voor de juiste naleving van de Wwft, ook bij uitbesteding.⁴⁷ Bij structurele uitbesteding moet de opdracht schriftelijk worden vastgelegd.⁴⁸ Daarnaast moet periodiek gecontroleerd worden of de instelling op

34. Artikel 3 lid 9 AMLD4.

35. Toelichting onder 5 en artikel 2 onder 25 voorstel nieuwe Europese verordening, eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX (geraadpleegd 27 december 2023).

36. Artikel 8 lid 5 sub a Wwft jo. artikel 2 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

37. Artikel 8 lid 5 Wwft.

38. Artikel 8 lid 5 sub b onder 2 Wwft.

39. De tekst van artikel 8 lid 5 sub b Wwft spreekt over 'voorzetten van een zakelijke relatie met of het verrichten van een transactie voor een politiek prominent persoon.' Dat volgt ook uit de Leidraad, p. 50.

40. QA3.62 en GP3.51.

41. Artikel 10 Wwft.

42. Artikel 5 lid 1 sub a Wwft.

43. Artikel 10 lid 1 Wwft.

44. Artikel 10 Wwft.

45. Artikel 10 lid 1 jo. artikel 3 lid 2 sub a, b, c, e en f Wwft.

46. Artikel 10 lid 2 jo. artikel 3 lid 2 sub d Wwft.

47. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 57-58.

48. Artikel 10 lid 2 Wwft.

correcte wijze de uitbestede werkzaamheden verricht.⁴⁹

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Wet plan van aanpak witwassen⁵⁰ is discussie gevoerd over de mogelijkheid tot uitbesteding van monitoring door banken.⁵¹ Transactie Monitoring Nederland (TMNL)⁵² heeft ten doel om betalings-transacties van de banken in samenhang te monitoren op signalen die mogelijk kunnen duiden op witwassen en terrorismefinanciering.⁵³ De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft forse kritiek geuit⁵⁴ op dit wetsvoorstel vanwege de (ongerechtvaardigde) inbreuk op de privacy.⁵⁵ Dit wetsvoorstel is controversieel verklaard. Onduidelijk is of en wanneer een vervolg gegeven zal worden aan dit wetsvoorstel.⁵⁶

In de huidige leidraad is een paragraaf aan uitbesteding gewijd.⁵⁷ Daarin wordt ingegaan op de onderdelen van het cliëntenonderzoek die uitbesteed mogen worden. Vervolgens is aangegeven: 'Het monitoren van de zakelijke relatie kan alleen de instelling zelf uitvoeren'. In een voetnoot⁵⁸ bij deze zin is het volgende opgenomen:

"Artikelen 3, lid 2, onderdeel d, van de Wwft wordt namelijk niet genoemd in artikel 10, lid 1, Wwft. Voor instellingen die onder de Wwft vallen en waarbij de uitvoerende partij behoort tot dezelfde groep, kan deze voortdurende controle door deze partij binnen de groep worden uitgevoerd."

Voor de tweede zin is relevant. Dat heeft namelijk tot gevolg dat binnen een concern monitoring wel uitbesteed mag worden. In de Beleidsuiting komt

deze toelichting niet meer voor.⁵⁹ Op vraag QA.2.17 (Voor welke onderdelen van het cliëntenonderzoek is uitbesteding niet toegestaan?) stelt DNB:

"De instelling mag de voortdurende controle op de zakelijke relatie en transacties niet uitbesteden. De instelling dient zelf de zakelijke relatie te monitoren."

Dit lijkt tot gevolg te hebben dat uitbesteding van monitoring binnen de groep in de toekomst niet meer wordt toegestaan.

De aanvullende vraag die DNB over uitbesteding stelt in haar consultatie, is de volgende: 'De Wwft staat uitbesteding van onderdelen van het cliëntenonderzoek aan derden toe. De voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties (transactiemonitoring) wordt daarbij niet genoemd. DNB ziet in de praktijk instellingen die transactiemonitoring onderbrengen of wensen onder te brengen binnen één entiteit van hun groep (intra-groepuitbesteding). Tegelijkertijd ziet DNB dat er ontwikkelingen zijn op het gebied van de anti-witwaswetgeving, in het bijzonder de aankomende herziening van de Europese anti-witwasregelgeving, ten aanzien van het kader voor uitbesteding. Daarom zal DNB nader beleid gaan bepalen op het gebied van de intragroepuitbesteding van transactiemonitoring. Zien de instellingen relevante factoren of omstandigheden die DNB kan meenemen in het bepalen van dit beleid?'

DNB verwijst hier naar de nieuwe Europese witwaswetgeving die op 1 januari 2026 van kracht zal worden. In de nieuwe Europese Verordening⁶⁰ (die de huidige Europese anti-witwasrichtlijn gaat vervangen) is artikel 40 aan uitbesteding gewijd. Daaruit volgt dat uitbesteding, ook van monitoring, is toegestaan. Voor uitbesteding aan derden zal de AML Authority (AMLA, de nieuwe Europese toezichthouder) richtsnoeren opstellen. In lijn met de nieuwe Europese wetgeving is het aan te raden de huidige leidraad op dit punt te handhaven en monitoring binnen de groep toe te staan. Uiteraard met inachtneming van de overige vereisten, waaronder de verantwoordelijkheid van de Wwft-instelling.

De vraag kan gesteld worden in hoeverre Nederland de bevoegdheid heeft strengere vereisten op te leggen dan de nieuwe Europese Verordening en de daarop gebaseerde richtsnoeren van AMLA voorschrijven. Het lijkt verstandig die richtsnoeren af te wachten ook om eventuele 'nationale koppen' in Nederlandse wetgeving te voorkomen.

Indien besloten wordt tot (tijdelijke) wijziging van het beleid op dit punt, dan lijkt het goed om in elk geval een overgangperiode aan Wwft-instellingen te geven om hun Wwft-beleid en praktijk in overeenstemming te brengen met nieuwe Europese wetgeving. De Wwft-instellingen die reeds gebruik maken

49. Kamerstukken II 2017/18, 34 808, 3, p. 57-58. Zie ook EBA Richtsnoeren inzake interne governance (versie 2 juli 2021), nr. 92 (uitbestedingsbeleid).

50. Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen) | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

51. Door een specifieke uitzondering op te nemen in artikel 10 lid 2 Wwft.

52. Een initiatief van ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos Bank en de Volksbank, zie 'Samen financiële criminaliteit bestrijden, TMNL (geraadpleegd op 26 december 2026).

53. AMLD4 laat ruimte voor deze vorm van uitbesteding en stelt alleen regels over het kunnen afgaan op cliëntenonderzoeken die zijn verricht door een derde, Kamerstukken II 2022/23, 36 228, nr. 3, p. 12.

54. 'Nieuwe wet opent deur naar ongekende massasurveillance door banken', Autoriteit Persoonsgegevens. (geraadpleegd op 26 december 2023).

55. Het wetsvoorstel doorstaat niet de toets van proportionaliteit en subsidiariteit.

56. Nummer 36 228.

57. Par. 4.10, p. 53.

58. Noot 66, p. 54.

59. QA.2.17.

60. EUR-Lex - 52021PC0420 - EN - EUR-Lex (europa.eu(geraadpleegd op 27 december 2023)).

van deze groepsvoorziening, is aan te raden (tijdelijke) alternatieven te bestuderen, zoals het volledig zelf uitvoeren van de monitoring of het inlenen van werknemers binnen de groep.

8. Melden

8.1. Anoniem meldreglement

In artikel 20a Wwft is de regeling voor een anoniem meldreglement opgenomen. Dit artikel heeft tot doel te bevorderen dat niet-naleving van de Wwft kan worden gemeld, niet alleen bij de toezichthoudende autoriteiten maar ook bij de Wwft-instelling zelf.⁶¹ Vraag QA2.20 luidt als volgt: "Bij welke omvang moet een instelling een interne meldprocedure inrichten voor het omgaan met het melden van misstanden binnen de organisatie?". In het antwoord is terecht aangegeven dat een dergelijk anoniem meldreglement onderscheiden moet worden van een klokkenluiders-regeling.

Geen antwoord wordt gegeven op de vraag wanneer een Wwft-instelling een anoniem meldreglement moet instellen. Het lijkt logisch aansluiting te zoeken bij de aard en de omvang van de instelling. Dat is de grondslag die de wetgever ook gebruikt bij het instellen van een compliance officer en auditor. De woorden 'voor zover passend bij de aard en omvang van de instelling' wordt gehanteerd bij de vraag of een Wwft-instelling een compliance officer en auditor moet instellen.⁶² DNB lijkt in het vervolg uit te gaan van het gegeven dat elke Wwft-instelling onder haar toezicht over een compliance functie en audit-functie beschikt.⁶³

8.2. Melden ongebruikelijke transacties

Een vraag die de gemoederen bezighoudt, is wat er gebeurt na een melding van een ongebruikelijke transactie bij FIU-Nederland.⁶⁴ DNB geeft aan dat een melding onderzocht wordt door FIU en eventueel 'verdacht' wordt verklaard. Aangegeven is dat de Wwft-instelling die de melding gedaan heeft, 'over het algemeen' bericht hiervan krijgt. Deze tekst lijkt te suggereren dat de Wwft-instelling niet altijd hiervan bericht ontvangt. Op de website van FIU-Nederland is onder de veel gestelde vragen aangegeven dat een Wwft-instelling altijd bericht ontvangt als een transactie verdacht wordt verklaard.⁶⁵

Het komt de meldbereidheid ten goede als hierover duidelijkheid bestaat. Wij kunnen ons voorstellen dat bijzondere situaties denkbaar zijn, bijvoorbeeld

als de nationale veiligheid in gedrang komt, dat een verdachte verklaring niet aan de meldende Wwft-instelling wordt gecommuniceerd.

9. Artificial intelligence

Het is goed te zien dat DNB aandacht schenkt aan het gebruik van artificial intelligence (AI) bij de naleving van de Wwft. Op Europees niveau is de Artificial Intelligence Act in voorbereiding.⁶⁶ Deze verordening moet ervoor zorgen dat de grondrechten, de democratie, de rechtsstaat en de milieuduurzaamheid worden beschermd tegen AI met een hoog risico, terwijl tegelijkertijd innovatie wordt gestimuleerd en van Europa een koploper op dit gebied wordt gemaakt. De regels stellen verplichtingen voor AI vast op basis van de potentiële risico's en de mate van impact. Het is interessant te onderzoeken hoe de Artificial Intelligence Act zich verhoudt tot de nieuwe Europese anti-witwasverordening en de Wwft. In het bijzonder is dit van belang bij het monitoren van transacties.

DNB betreft AI vooral op de (on)mogelijkheden bij transactiemonitoring. Aangegeven wordt dat gebruikt gemaakt wordt van AI door Wwft-instellingen bij onder andere het monitoren.⁶⁷ In het vervolg (GP4.15) wordt aangegeven dat er verschillende methoden van 'alert generatie' zijn. Daar wordt gebruik van gemaakt om ongebruikelijke patronen en ongebruikelijke transacties te detecteren en nader te onderzoeken. Het meest concreet is de verwijzing naar voorspellende data-analyse (*predictive analytics*) als het gaat om transactiepatronen.⁶⁸ Door het gebruik van dergelijke data kan de Wwft-instelling geautomatiseerd en standaard bredere transactiepatronen in kaart brengen. Het gebruik van AI dient evenwel zorgvuldig en beheerst te gebeuren. Het is dan ook te verwachten dat naast de Artificial Intelligence Act eveneens goed gekeken zal moeten worden of de AMLA richtsnoeren op dit gebied zal vaststellen. Het waarborgen van de privacy is hierbij een belangrijk thema. Het is van belang deze ontwikkeling goed in de gaten te houden en wellicht in een volgende versie van de Beleidsuiting de guidance op dit gebied verder te ontwikkelen.

10. Cryptocurrency

In de Beleidsuiting is weinig aandacht voor cryptocurrency. In GP4.7 wordt kort verwezen naar grenswaarden bij onder meer cryptobetalingen als het gaat om het vaststellen van de *risk appetite* van

61. Kamerstukken II 2019/20, 35 440, nr. 3, p. 15-16.

62. Artikel 2d leden 2 en 4 Wwft.

63. Zie GP2.4 en GP2.5.

64. Op grond van artikel 16 Wwft.

65. Veelgestelde vragen - FIU-Nederland (geraadpleegd op 27 december 2023).

66. Artificial Intelligence Act: deal on comprehensive rules for trustworthy AI | News | European Parliament (europa.eu).

67. GP4.1.

68. GP4.18.

de Wwft-instelling. Bij het onderzoek naar de herkomst van de middelen of herkomst van het vermogen komt nogal eens de vraag op hoe met cryptocurrency moet worden omgegaan, zowel bij het onderzoek als bij de vastlegging daarvan. Het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de toezichthouder van onder meer notarissen, heeft over dit onderwerp een notitie gepubliceerd die ter inspiratie kan dienen.⁶⁹

zou de financiële sector helpen als DNB bij de vaststelling van de Beleidsuiting een overzicht van wijzigingen zou toevoegen met een toelichting op de wijziging.

11. Opleidingsplicht en doorlichtplicht

In de *good practice* over training (GP4.21) wordt genoemd dat een (jaarlijks) trainingsprogramma beschikbaar is. Dat trainingsprogramma is gericht op de eerste (business), tweede (compliance) en derde (audit) lijn. De opleiding is afgestemd op de risico's, aard en omvang van de Wwft-instelling. Dat is om ervoor te zorgen dat werknemers, en dat geldt ook voor beleidsbepalers, over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om ervoor te zorgen dat de instelling waar zij werkzaam zijn de Wwft naleeft.⁷⁰

Er wordt verder gesproken van het trainen van de medewerkers. Niet uit het oog moet worden verloren dat ook de dagelijks beleidsbepalers verplicht opleidingsplicht moeten worden.⁷¹ Het artikel over de opleidingsplicht geeft immers expliciet aan dat de werknemers én de dagelijks beleidsbepalers, voor zover relevant voor de uitoefening van hun taken, een opleiding moeten volgen.

Naast een opleidingsplicht geldt ook een doorlichtplicht⁷² voor deze werknemers en de dagelijks beleidsbepalers. Bij de doorlichtplicht gaat het om het doorlichten van de medewerkers en beleidsbepalers van de Wwft-instelling en dus niet om de doorlichting van de cliënten van de Wwft-instelling. In de parlementaire geschiedenis wordt benadrukt dat de doorlichting alleen verband houdt met het risico dat de Wwft-instelling wordt gebruikt voor witwassen of het financieren van terrorisme.⁷³

12. Afsluiting

De Beleidsuiting van DNB is, ten opzichte van de huidige leidraad, op diverse punten aangepast. Daarbij heeft DNB aansluiting proberen te zoeken bij de dagelijkse praktijk. Ofschoon wij denken dat de Beleidsuiting op een aantal belangrijke onderdelen nog verduidelijkt kan worden, zijn wij grosso modo van mening dat DNB geslaagd is in haar opzet. Belangrijk blijft evenwel dat er aansluiting gevonden wordt met de nieuwe Europese anti-witwaswetgeving. Het

69. Notitie cryptovaluta BFT d.d. 20 juni 2022, Memo-cryptovaluta-20-06-2022.pdf (geraadpleegd op 27 december 2023).

70. *Kamerstukken II* 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 83.

71. Artikel 35 Wwft.

72. Ingevoerd in de Wwft op 15 oktober 2020, *Stb.* 2020, 380.

73. *Kamerstukken II* 2019/20, 35 440, nr. 3, p. 17-18.